

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - UniCEUB

A democracia na União Europeia

O Parlamento Europeu e a redução do déficit democrático

Rafael Ramia Muneratti

Brasília

2013

Rafael Ramia Muneratti

A democracia na União Europeia

O Parlamento Europeu e a redução do déficit democrático

Dissertação apresentada ao programa de
Pós-Graduação do Centro Universitário
de Brasília – UniCEUB como requisito
para obtenção do título de mestre em
Direito das Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Amin Ferraz

Brasília

2013

Ficha Catalográfica

Rafael Ramia Muneratti

A democracia na União Europeia

O Parlamento Europeu e a redução do déficit democrático

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB como requisito para obtenção do título de mestre em Direito das Relações Internacionais.

Brasília, de de 2013

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Daniel Amin Ferraz

Orientador

Examinador

Examinador

AGRADECIMENTOS

Agradeço:

Aos meus pais pelo constante incentivo,

A Lucianna pelo apoio e paciência,

Ao Professor Dr. Daniel Amin Ferraz por despertar-me o interesse pelo tema, pela fundamental orientação na elaboração dessa dissertação, e pelas oportunidades a mim proporcionadas durante o período do curso de mestrado.

"Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes."

Jean Monnet, 1952.

"Essa Europa, enfim rejuvenescida, seria a da pluralidade de culturas, a desejada Europa sem centro, uma Europa não de clientes, mas de cidadãos, ou, mais simplesmente, uma Europa de pessoas. Sem exceções que matam nem hegemonias que assassinam – o que pressuporia, provavelmente, a necessidade de um entendimento também novo da Democracia."

José Saramago, 1999.

RESUMO

A União Europeia representa, até o momento, o melhor exemplo de integração regional entre Estados soberanos tanto no âmbito econômico quanto no político e, ademais, serve de modelo para outros projetos de integração como o Mercosul. Sua criação e evolução ocorreram por meio da adoção de sucessivos tratados internacionais que, além de modelarem sua estrutura, transferiram-lhe certa parcela das soberanias de seus Estados-membros. A União Europeia, portanto, é formada por instituições com características supranacionais, cujas decisões influenciam diretamente os países membros e seus respectivos povos. O exercício desses poderes soberanos, porém, aparenta não contar com uma efetiva participação dos cidadãos dos Estados-membros, que praticamente em nada influenciam as decisões tomadas em nível europeu. O resultado desse processo é a ainda atual discussão a respeito da existência de um déficit democrático no processo decisório da União Europeia. As decisões no âmbito do bloco são tomadas por uma elite política distante dos cidadãos dos Estados-membros e essa elite, além de não sofrer um efetivo controle político (*political accountability*), mantém a população afastada do processo decisório. Ademais, o sistema de tomada de decisões previsto nos Tratados Constitutivos da União Europeia envolve vários órgãos, é complexo, e de difícil compreensão por parte dos cidadãos, além de delegar pouca importância e força ao Parlamento Europeu, único órgão eleito diretamente pelo povo. Em consequência, as ações da União Europeia não refletem os anseios dos seus cidadãos, que se sentem distantes do bloco, mesmo sendo por elas afetados diretamente. Assim, essas decisões acabam por sofrer críticas de falta de respaldo, de legitimidade popular, e de uma crise de confiança. Nesse contexto, o fortalecimento das funções do Parlamento Europeu pode reduzir essas deficiências inerentes às decisões da União Europeia ao conceder maior transparência ao modelo decisório, simplificando-o e tornando-o mais próximo do cidadão, além de fomentar a participação e atribuir maior valor à vontade do povo europeu. Dessa forma, o incremento da participação popular, por meio do Parlamento Europeu, legítima, fortalece e desenvolve a União Europeia. O presente estudo, portanto, analisa a formação e a evolução do sistema decisório da União Europeia e o possível atendimento aos princípios mínimos da democracia para a comprovação da existência, ou da inexistência, de um déficit democrático. Pretende-se também apontar os incrementos ao Parlamento Europeu nas suas três principais funções, representativa, legislativa e de controle político, que colaborariam para a redução do referido déficit democrático, além da possível adoção de um modelo federal, para tornar a União Europeia mais democrática, uma vez que o sucesso de uma efetiva integração regional, para além do campo econômico, demanda instrumentos e órgãos democráticos, capazes de permitir uma intensa participação popular.

Palavras-chave: Integração Regional; União Europeia; Parlamento Europeu; Déficit Democrático.

ABSTRACT

The European Union represents, up to date, the best example of regional integration among sovereign States in both the economic and the political range and, moreover, serves as a role model for other integration projects, such as Mercosul. Its creation and evolution occurred through the adoption of successive international treaties, which besides fashioning its structure had transferred it some portion of sovereignty of its member States. Thus, The European Union is formed by supranational institutions whose decisions directly affect member States and their peoples. The exercise of its sovereign powers, however, appears not to have an effective participation of the citizens from the member States, who practically do not affect in any way the decisions taken at the European level. The result of this process is an old, but very current discussion about the existence of a democratic deficit in the European Union decision-making process. Decisions within the block are taken by a European political elite distant from the citizens who, besides not suffer an effective political control (political accountability), keep the public away from the decision-making process. Furthermore, the decision-making system provided by the establishing treaties of the European Union is composed of several organs, is complex, and it is very difficult to understand for citizens. In addition, little power was delegated to the European Parliament, the only body elected directly by the people. Consequently, the actions of the European Union do not always reflect the desires of its citizens, who feel distant from the block, despite being directly affected by them. Therefore, these decisions ultimately suffer from a lack of critical support, popular legitimacy, and a crisis of confidence. In this context, the strengthening of the functions of the Parliament can reduce this potential deficiency of legitimacy and popular support in the decisions of the European Union, and give greater transparency to the decision-making model, simplifying it and making it closer to the citizen; as well as fostering participation, and assign greater value to the will of the European people. Thus, increased popular participation through the Parliament legitimizes, strengthens and develops the European Union. This study therefore aims to analyze the formation and evolution of the decision-making system of the European Union, and if the adopted model meets the minimum principles of democracy, to prove or not the existence of a democratic deficit. It also intends to point out the increments to the European Parliament in its three main functions, representative, legislative and political control, which could collaborate to reduce the democratic deficit, and the possible adoption of a federal model to make the European Union more democratic, since the success of an effective regional integration, beyond the economic field, demands democratic instruments and organs capable of allowing an intense popular participation.

Key-words: Regional Integration, European Union, European Parliament, Democratic Deficit.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
Capítulo I – O MODELO DECISÓRIO DA UNIÃO EUROPEIA: FORMAÇÃO E EVOLUÇÃO	17
1. O Tratado de Paris	22
2. O Tratado de Roma	33
3. O Tratado de Maastricht	42
4. O Tratado para uma Constituição da Europa	48
Capítulo II – UNIÃO EUROPEIA E DEMOCRACIA	53
1. A União Europeia sob o Tratado de Lisboa	56
1.1. A natureza jurídico-política	56
1.2. As instituições	60
1.3. O modelo decisório	68
1.4. Quadro esquemático da evolução do modelo decisório da União Europeia	73
2. A democracia mínima	74
3. O déficit democrático	85
Capítulo III – O PARLAMENTO EUROPEU E A PARTICIPAÇÃO POPULAR	96
1. O Parlamento Europeu no Tratado de Lisboa	97
1.1. Regime eleitoral: representação e composição	101
1.2. Os partidos políticos europeus e a representação das minorias	108
1.3. Funcionamento	110
1.4. Competências	114
1.4.1. O controle político	116
1.4.2. A competência legislativa	121
1.4.3. A iniciativa legislativa	129
1.4.4. A participação na conclusão de acordos internacionais e na adesão de novos Estados	130
1.4.5. A competência consultiva e a deliberação por iniciativa própria	131
1.4.6. A competência orçamentária	132
1.5. Quadro esquemático da evolução das atribuições do Parlamento Europeu	135
2. A atuação do Parlamento Europeu na construção e na defesa de uma União Europeia democrática	136
3. A redução do déficit democrático	140
3.1. A representação democrática	142
3.2. O poder legislativo	151
3.3. O poder de controle	156
3.4. O espaço político europeu	161

Capítulo IV – PERSPECTIVAS PARA A DEMOCRACIA NA UNIÃO EUROPEIA	165
1. A construção do <i>demos</i> europeu	171
2. A democracia do porvir: alternativas para uma União mais democrática	176
3. A União Europeia e o Estado do bem-estar social	183
4. Rumo à Federação Europeia?	189
 CONCLUSÃO	 195
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 200

INTRODUÇÃO

O Presidente do Conselho Europeu, Herman Van Rompuy, publicou em 26 de junho de 2012 um relatório referente à busca de uma verdadeira União econômica e monetária.¹ Motivado pela atual crise econômica que atinge alguns países da chamada zona do euro, o relatório propõe, como solução para os problemas enfrentados, que a União Europeia caminhe rumo ao fortalecimento da integração econômica e monetária já alcançada. Integração que seria baseada em modelos comuns para o setor financeiro, para assuntos orçamentários e para políticas econômicas. Rompuy admite, entretanto, que todos esses elementos devem ser respaldados por uma legitimidade democrática reforçada e estar sujeitos à prestação de contas.²

A preocupação com a legitimidade democrática das decisões da União Europeia, portanto, é tema atual e foi reforçada nesse período de crise econômica e financeira por que passam alguns de seus Estados-membros, cujas populações são diretamente atingidas pelas determinações vindas de Bruxelas.³

O caráter democrático da União não é, por outro lado, preocupação recente das instituições europeias. Na reunião do Conselho Europeu em Copenhague, em 1978, que determinou a realização das primeiras eleições diretas para a Assembleia que daria origem mais tarde ao Parlamento Europeu, foi editada uma “Declaração sobre a democracia”, na qual ficou ressaltada a necessidade do respeito aos direitos

¹ UNIÃO EUROPEIA. The President of the European Council. *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*. Reported by President of The European Council Herman Van Rompuy. Brussels, 26 June 2012. Disponível em: <http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/documents/131201_en.pdf> Acesso em: 6 ago. 2012.

² Segundo Rompuy, o relatório foi preparado em estreita colaboração com os Presidentes da Comissão, do Eurogrupo e do Banco Central Europeu. Ibidem, p.1.

³ A Europa, que outrora conduziu o mundo à prática da democracia, segundo Amartya Sen, coloca em risco sua tradição democrática ao permitir que prioridades de instituições financeiras e de classificação de risco se imponham, por meio da União Europeia, sobre os países da zona do euro sem o necessário diálogo democrático. In: SEN, Amartya. It isn't just the euro. Europe's democracy itself is at stake. *The Guardian*. 22 June 2011. Disponível em <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jun/22/euro-europes-democracy-rating-agencies>>. Acesso em 7 ago. 2012.

fundamentais na busca pelo alcance dos objetivos das Comunidades, que só podem ser garantidos em um sistema democrático plural e representativo.⁴

Posteriormente, o Conselho Europeu, desta vez reunido em Laeken em 2001, assumiria por meio da “Declaração sobre o futuro da União Europeia” que a União teria que se confrontar com o desafio democrático, reconhecendo a existência de um sentimento popular de que tudo era combinado às costas do povo, e da necessidade de um maior controle democrático sobre seus órgãos. Em suma, o Conselho Europeu admitia que era preciso aproximar as instituições europeias do cidadão.⁵ Na mesma oportunidade, e por meio de uma resolução editada em preparação à reunião do Conselho Europeu em questão, o Parlamento Europeu externou a sua preocupação com a eliminação do déficit democrático na União, principalmente caracterizado no campo da integração econômica e financeira, já vislumbrando a necessidade de uma coordenação mais efetiva das políticas econômicas dos Estados-membros.⁶

A questão sobre a democracia na União Europeia, e da existência de eventual deficiência na sua realização, surgiu em razão da integração europeia ter se desenvolvido para muito além de uma mera organização internacional. Em pouco mais de meio século de existência, a União tornou-se um ente político próprio, exercendo parcelas de soberania que lhe foram transferidas pelos seus Estados-membros e adquirindo, assim, algumas características de Estado, como território definido, símbolos próprios, moeda e Banco Central comuns, instituições executivas, legislativas e judiciárias,⁷ e até planos para um exército europeu de defesa.⁸ As

⁴ UNIÃO EUROPEIA. The European Council. *Declaration on Democracy*. Conclusions of the Sessions of the European Council Copenhagen, 7 and 8 april 1978. Disponível em <http://aei.pitt.edu/1440/1/Copenhagen_1978.pdf>. Acesso em 7 ago.2012.

⁵ UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu. *Declaração de Laeken sobre o futuro da União Europeia*. Anexo I das Conclusões da Presidência do Conselho Europeu reunido em Laeken em 14 e 15 de dezembro de 2001. SN 273/01 de 15 dez. 2001.

⁶ UNIÃO EUROPEIA. *Resolução do Parlamento Europeu sobre o processo constitucional e o futuro da União* (2001/2180(INI)), de 29 de novembro de 2001. Publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias nº C 155/E, de 27 jun. 2002.

⁷ ZWEIFEL, Thomas D. *Democratic Deficit? Institutions and Regulations in the European Union, Switzerland and the United States*. Lanham: Lexington Books, 2002, p. 1.

⁸ Em 1999, a União Europeia adotou um plano para reformular os exércitos dos seus Estados-membros e dotar a União de uma força militar de defesa capaz de atuar em situações de manutenção de paz e pequenas operações de combate. In: Europe's New Military Aspirations. *The New York Times*. Opinion. June 5, 1999. Disponível em <<http://www.nytimes.com/1999/06/05/opinion/europe-s-new-military-aspirations.html?scp=5&sq=european&st=nyt>>. Passados 10 anos, em 2009, o Parlamento Europeu discutiu a criação das Forças

forças imperativas e funcionais que até então construíram o mercado comum e a zona do euro estão exauridas. A partir de agora, será necessária uma política transformadora, conectada às aspirações e às atitudes dos cidadãos, que demandará dos Estados não apenas a superação de obstáculos de mercado, mas a formação de uma vontade comum.⁹

Os problemas a serem enfrentados no presente trabalho, portanto, decorrem da atuação da União dirigida para áreas que extrapolam a instituição de um mercado comum, como na definição de políticas econômicas, financeiras e sociais, e que fomentou o debate acerca da deficiência democrática em seu processo decisório. Decisões que diziam respeito apenas a aspectos técnicos, de mercado, e eram tomadas de forma intergovernamental, longe do cidadão, passaram a atingir outras áreas diretamente relacionadas à vida do povo europeu, sem que houvesse, porém, significativa mudança no modelo decisório. Os cidadãos encontraram-se alijados do centro do poder europeu, com a sensação de que as decisões no âmbito da União são definidas por uma elite política distante do povo, elite que além de não sofrer controle político (*political accountability*), mantém os cidadãos afastados do processo decisório. Ademais, o sistema de tomada de decisões criado pelos Tratados que formam a União Europeia, por meio de seus vários órgãos, é complexo, de difícil compreensão pelos cidadãos, e delega pouca importância e força ao Parlamento Europeu, único órgão eleito diretamente pela população dos Estados-membros.

Em consequência desse quadro, as decisões da União Europeia não refletiriam os anseios dos seus cidadãos, que se sentem distantes da União mesmo sendo por elas afetados diretamente. A própria União Europeia, assim, acabaria por sofrer de falta de respaldo, legitimidade popular, e de uma crise de confiança. Desconfiança decorrente da “densidade das decisões europeias, da intransparência

Armadas Sincronizadas da Europa, o primeiro passo para o estabelecimento de um Exército Europeu. A ideia, entretanto, sempre sofreu forte resistência britânica. In: Blueprint for EU army to be agreed. *The Telegraph*. 18 Feb 2009. Disponível em <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/4689736/Blueprint-for-EU-army-to-be-agreed.html>>. Recentemente, tropas europeias teriam participado de um ataque a piratas na Somália, por terra, com auxílio de helicópteros. In: FREYED, A.M. New EU ‘Army’ on the Ground in Somalia and Afghanistan. *Infowars.com*. 24 maio 2012. Disponível em <<http://www.infowars.com/new-eu-army-on-the-ground-in-somalia-and-afghanistan/>>. Todos os acessos em: 7 ago. 2012.

⁹ HABERMAS, Jürgen; DERRIDA, Jacques. *February 15, or, What Binds Europeans Together: Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in Core Europe*. In: LEVY, Daniel; PENSKY, Max; TORPEY, John. *Old Europe, New Europe, Core Europe*. London/New York: Verso, 2005, p. 6.

do seu surgimento e da falta de oportunidade para os cidadãos europeus participarem dos processos de decisão.”¹⁰

Tomou corpo, dessa forma, a ampla ideia de que a União Europeia convive com um déficit democrático, entendido como uma deficiência no sistema da democracia representativa,¹¹ que se manifestaria de duas principais maneiras. Por um lado, a União Europeia se sobrepõe aos sistemas representativos nacionais e, por outro, a instituição criada para exercer a democracia representativa da União, o Parlamento Europeu, não consegue exercer essa função com a mesma força e efetividade dos parlamentos nacionais em seus respectivos Estados. A análise do déficit democrático na União Europeia, portanto, passa necessariamente pelo estudo do Parlamento Europeu, única instituição eleita diretamente pelos cidadãos dos Estados-membros e responsável por representá-los perante na União.¹²

O presente trabalho pretende analisar a existência do chamado déficit democrático no processo decisório da União Europeia e a participação do Parlamento Europeu nesse contexto, suas competências, seu funcionamento e sua composição, bem como as implementações já adotadas, e as ainda necessárias, para que ele se torne uma instituição efetivamente influente no âmbito decisório europeu, contribuindo, desse modo, para a redução do eventual déficit democrático da União Europeia.

A investigação empregará os métodos analítico, descritivo e histórico. Pelo método analítico será realizada uma revisão da literatura, de artigos de periódicos científicos e jornalísticos a respeito do tema do déficit democrático da União Europeia e sobre o Parlamento Europeu, inclusive, com a análise de documentos, relatórios, pesquisas e dados produzidos pela própria União Europeia. O método descritivo será utilizado na análise dos Tratados Constitutivos da União Europeia e das características e funções de suas instituições, no sentido de possibilitar a compreensão do funcionamento do sistema de tomada de decisões da União e os motivos da existência do dito déficit democrático. Por fim, o método histórico será

¹⁰ HABERMAS, Jürgen. *Era das Transições*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003, p. 136.

¹¹ ERIKSEN, Erik Oddvar; FOSSUM, John Erik (editors). *Rethinking Democracy and the European Union*. London: Routledge, 2012, p. 74.

¹² UNIÃO EUROPEIA. Versão Consolidada do Tratado da União Europeia (TUE), Artigo 10º, nº 2. Publicado no Jornal Oficial da União Europeia nº C 83, p. 13-45, de 30 mar. 2010.

empregado no sentido de fornecer à pesquisa o panorama da evolução desse modelo decisório, imprescindível para encontrar suas origens e as razões pelas quais se desenvolveu até chegar à realidade atual. O estudo utilizará como base teórica conceitos e modelos de democracia, principalmente de Norberto Bobbio, e a concepção de viés federalista da União Europeia de Jürgen Habermas.

Nesse sentido, o Capítulo I traz a formação e a evolução do processo decisório da União Europeia, desde a criação da primeira Comunidade em 1951 até a adoção do atual Tratado que rege a União, assinado em Lisboa, em 2009. Essa análise mostra-se fundamental para a compreensão da evolução do processo decisório da União, de características intergovernamentais e supranacionais, e de como a questão da legitimidade democrática foi abordada pelos sucessivos tratados até atingir a sua presente configuração.

O Capítulo II analisa a atual organização da União Europeia e o seu processo decisório, conforme disposto pelo Tratado de Lisboa. É abordada a questão da sua natureza jurídico-política, a verificação de requisitos mínimos para que seja possível sua conceituação como órgão democrático, a existência de um real espaço político europeu, e a consequente presença ou não de déficit democrático no seu funcionamento. O estudo é necessário para aferir as eventuais deficiências democráticas no funcionamento da União e apontar possíveis soluções que passam, necessariamente, pelo fortalecimento do Parlamento Europeu.

O Capítulo III analisa o Parlamento Europeu, suas atuais competências e funções, sua composição, seu modo de funcionamento, os reforços promovidos em seu âmbito pelo Tratado de Lisboa e as medidas ainda necessárias para torná-lo uma instituição com efetivo poder de influência e capaz de fazer refletir a vontade do povo europeu nas decisões da União Europeia, colaborando decisivamente para a redução do déficit democrático.

Ao final, o Capítulo IV analisa a existência, a necessidade e a importância de um *demos* europeu para a consolidação da democracia na União Europeia, assim como alternativas de modelos democráticos possíveis de ser implementados em entes políticos que ultrapassam as fronteiras dos Estados nacionais. Aborda-se, por fim, o conceito de Estado do bem estar social europeu e a sua relação com a atual

crise de confiança por que passa a União Europeia, e a possibilidade de adoção pela União de um modelo federal como solução para os problemas enfrentados.

A União Europeia é o modelo de integração regional que alcançou, até o momento, o maior aprofundamento, que obteve os melhores resultados, e serve como paradigma para outros projetos integracionais, em um mundo que caminha no sentido da redução das fronteiras nacionais. Assim, o estudo de suas conquistas e a compreensão de suas deficiências são de fundamental importância para apontar caminhos e contribuir para o desenvolvimento de outros blocos de integração de Estados soberanos como o Mercosul.

Capítulo I

O MODELO DECISÓRIO DA UNIÃO EUROPEIA: FORMAÇÃO E EVOLUÇÃO

A maioria dos Estados-nação europeus começou sua formação e mantém sua existência por um período que remonta a mais de sete séculos. Essa admirável e longa duração pode ser atribuída a uma constante invenção e reformulação, século após século, de instrumentos políticos que permitiram a sua sobrevivência e continuidade.¹³ A imobilização política e social causada pela pulverização do poder local durante o feudalismo foi determinante para a construção do modelo de poder absoluto, exercido pelo soberano. Após o esgotamento dessa fórmula, ocorrido em razão da total ausência de liberdade política, foi instituído o artifício do governo representativo, que substituiu a figura do soberano, mas, manteve a soberania estatal. O Estado soberano e o governo representativo permitiram acomodar uma enorme quantidade de pessoas sob condições de civilização e liberdade.¹⁴

O chamado “Estado moderno europeu” surge, portanto, a partir do final do período feudal, como uma forma de organização homogênea do poder em determinado território geográfico, caracterizada por conotações peculiares e diversas de outras formas de organização até então existentes. O seu principal elemento diferencial consiste na progressiva centralização do poder, que acaba por englobar, por completo, o âmbito das relações políticas. Esse processo, fundado ao mesmo tempo na afirmação do princípio da territorialidade da obrigação política e na busca progressiva da impessoalidade do comando político faz nascerem as características essenciais da nova forma de organização política do Estado moderno.¹⁵

Os recém-criados Estados-nação europeus, portanto, se caracterizavam principalmente pela delimitação de suas fronteiras e pela centralização do poder político. Além de objetivar maior funcionalidade, organização e racionalidade no seu

¹³ MANENT, Pierre. *A Razão das Nações: Reflexões sobre a Democracia na Europa*. 1ª ed. Lisboa: Edições 70, 2008, p. 42.

¹⁴ Ibidem, p. 41.

¹⁵ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*, Vol.1. 13ª ed. Brasília: Editora UnB, 2007a, p. 425,426.

exercício, a centralização do poder buscava, à época, a suplementação do sistema feudal, caracterizado justamente pela descentralização do poder político em pequenos territórios ou feudos.¹⁶ O livre, exclusivo, e total exercício desse poder dentro de fronteiras territoriais definidas, de modo unitário e concentrado, e sem qualquer interferência externa, definiu o princípio da soberania estatal.

Em um primeiro momento, o estabelecimento do poder soberano do Estado tinha como escopo o equilíbrio das relações de força existentes dentro de determinado território para equacionar, em consequência, os conflitos sociais e manter a paz interna. Tais objetivos foram alcançados por meio da atribuição desse poder ao monarca de modo absoluto, irrestrito e exclusivo. Fundava-se, assim, o Estado absolutista, totalitário, concentrado e unitário.^{17,18}

A caracterização do poder soberano como poder absoluto também foi abordada por Thomas Hobbes, que entendia consistir a essência do Estado na pessoa a quem fosse atribuído o poder soberano. Graças à autoridade adquirida por concessão de cada indivíduo do Estado, o soberano pode fazer “uso de gigantesco poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades de todos eles, no domínio da paz em seu próprio país, e da ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros.”¹⁹ A vontade do Estado, portanto, era a vontade exclusiva do soberano. “O termo *Soberano* tornou-se sinônimo de *Rei*.”²⁰

¹⁶ Segundo Reverbel, a centralização dos reinos medievais foi possibilitada pelo surgimento de um Estado moderno caracterizado por ser burocrático, com funcionários pagos e mantidos por um Rei que concentrava todo o poder em suas mãos, dentro de um espaço territorial bem delimitado, formando uma efetiva nação. In: REVERBEL, C.E.D. *O federalismo numa visão tridimensional do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 36,37.

¹⁷ Foi Jean Bodin quem caracterizou o poder soberano de uma República como absoluto e perpétuo, não sendo, portanto, limitado em poder, em responsabilidade, ou em tempo determinado. Esse poder, porém, só seria absoluto e soberano se condicionado apenas pela lei de Deus e da natureza. Desta forma, se o poder fosse concedido ao Príncipe, ou a qualquer outra pessoa, pelo povo ou pelos senhores, sob condições, não deixaria de ser poder, mas não seria soberano. BODIN, Jean. *Os Seis Livros da República: Livro Primeiro*. 1ª ed. São Paulo: Ícone Editora, 2011, p. 195-203.

¹⁸ A respeito da teoria de Bodin, Bobbio afirma que: “Jean Bodin, o teórico por excelência da soberania, após ter definido o poder soberano como um poder absoluto no sentido de *legibus solutus*, não pôde deixar de precisar que este caráter absoluto deve ser entendido como independência das leis positivas, mas não das leis naturais e divinas.” In: BOBBIO, Norberto. *Direito e Poder*. São Paulo: Editora UNESP, 2008, p. 190.

¹⁹ HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e civil*. 2ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2008, p. 131.

²⁰ MEDEIROS, Antônio P. C. de. *O Poder de Celebrar Tratados*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995, p. 26.

O conceito de poder soberano, apesar de manter as características de absoluto e indivisível, sofre modificações com Rousseau, pois, ao contrário de refletir a vontade exclusiva do soberano, passa a ser encaminhado pela vontade geral e exercido pelo corpo político em decorrência do pacto social. Ocorre que, sendo a vontade geral a única capaz de dirigir as forças do Estado, e a soberania, a expressão do seu exercício, a última jamais poderia ser alienada. O soberano, apesar de ser-lhe permitido transferir o poder, não pode nunca transmitir a vontade geral nem se submeter a outro soberano.²¹ É a vontade geral, e não mais a vontade do monarca, portanto, que determina a condução do Estado.

A soberania, que surge no final do século XVI conjuntamente com o conceito de Estado para afirmar o poder estatal em toda a sua plenitude, sedimentou-se assim como um elemento essencial do Estado moderno e contribuiu para a elaboração de uma teoria acabada de Estado²². Essa soberania permaneceu absoluta, inalienável, indivisível e exclusiva por cerca de meio milênio, até meados do século XX, com o surgimento das primeiras comunidades supranacionais.

O modelo acabado de Estado soberano, em que pese ter organizado de forma eficiente o poder interno, dentro de suas fronteiras, não obteve o mesmo sucesso no âmbito internacional. A pluralidade de Estados soberanos, que exerciam sua soberania, no plano externo, sem qualquer limitação ou submissão à autoridades superiores, não garantiu a convivência pacífica entre as nações. A paz para os Estados soberanos, ao contrário, esteve sempre subordinada à preservação do próprio Estado e, portanto, seria apropriado fazer a guerra para preservar a soberania.²³ A guerra, assim, seja para a preservação da própria soberania, seja para conquista de poder, sempre foi uma constante em um sistema de Estados soberanos, armados e politicamente divididos, sendo pouco provável esperar para o futuro, a manter-se essa realidade, uma paz universal e permanente.²⁴ O passado belicoso que envolveu todas as nações europeias confirmou nos europeus a crença

²¹ ROUSSEAU, J. J. *Do Contrato Social*, 2ª ed., São Paulo: Martin Claret, 2000, p. 31, 36 e 40.

²² BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*, Vol.2. 13ª ed. Brasília: Editora UnB, 2007b, p. 1179.

²³ BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica: Um estudo da ordem na política mundial*. 1ª ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002, p. 24,25.

²⁴ Ibidem, p. 318-319.

de que a domesticação do poder estatal exige uma limitação mútua da soberania, tanto em âmbito nacional como global.²⁵

Diante desse panorama, o estreitamento entre países vizinhos, visando à necessidade de uma maior colaboração internacional, seja para evitar conflitos armados, aumentar sua competitividade no mercado internacional ou resolver problemas que ultrapassam suas fronteiras delimitadas, começa a desgastar os poderes tradicionais dos Estados soberanos, e gera uma crise do conceito clássico de soberania. A criação de comunidades supranacionais, oriundas da integração regional de países vizinhos, foi o golpe mais forte no modelo tradicional de Estado soberano, já que tais comunidades têm como objetivo limitar a soberania interna e externa dos Estados-membros.²⁶ O atormentado final do século XX e o início do atual, “consolidou a crise do Estado moderno: de um lado, o Estado-nação ameaçado em sua soberania; de outro lado, o Estado-social colocado em cheque pelo neoliberalismo.”²⁷

A crise do conceito de soberania,²⁸ entretanto, faz surgir a ideia de supranacionalidade, fundamentada na criação de um poder efetivo e autônomo colocado a serviço de interesses e valores comuns assim reconhecidos por um grupo de Estados soberanos.²⁹ A partir dessa definição, desenvolveu-se a ideia de que esse poder comporta a adoção de decisões que vinculam os Estados agrupados e devem ser obrigatoriamente observadas por eles, além do poder coercitivo de

²⁵ HABERMAS, Jürgen; DERRIDA, Jacques. *Op. Cit.*, p. 12.

²⁶ BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007b, p. 1187.

²⁷ FERRAZ, Daniel Amin. *A nova ordem internacional, o Direito Internacional humanitário e os refugiados*. In: FERRAZ, Daniel A.; HAUSER, Denise. (Org.) *A Nova Ordem Mundial e os Conflitos Armados*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 20.

²⁸ A crise atual da soberania também é tratada por Giorgio Agamben ao referir-se ao problema do refúgio, realidade presente notadamente nos países europeus ocidentais. Agamben afirma que o refugiado torna-se um elemento inquietante e problemático ao Estado-nação porque quebra a identidade entre homem e cidadão, entre nascimento e nacionalidade, colocando em crise a ficção originária da soberania. A ameaça ao Estado-nação, segue Agamben, decorre do fato de que, nos dias de hoje, parcelas crescentes da humanidade não são mais representáveis pelos Estados. Conclui, assim, que por quebrar a velha trindade Estado-Nação-Território, o refugiado, figura aparentemente marginal, deveria ser, ao contrário, considerado como figura central da história política. In: AGAMBEN, Giorgio. *Mezzi Senza Fine: Notte sulla politica*. Torino: Bollati Boringhieri, 1996, p. 25.

²⁹ PESCATORE, Pierre. *Derecho de la Integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Intal, 1973, p. 42-44 *Apud* VASCONCELLOS, Ricardo Rocha de. *O Poder das Organizações Internacionais*. 2005. 225 f. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

aplicá-las através de decisões judiciais.³⁰ Trata-se, portanto, de efetiva transferência de parcela de soberania adicionada à primazia da ordem comunitária sobre os ordenamentos jurídicos nacionais.³¹

Um importante marco inicial desse processo de integração econômica e política entre países vizinhos foi a criação, em 1951, da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). O Tratado de Paris, instituidor da CECA, pode ser considerado como portador do embrião de um novo conceito de Estado que admite o fenômeno da supranacionalidade. Os países que o ratificaram, outrora detentores de um poder soberano irrestrito, passaram a transferir certa parcela desse poder à organização internacional que se originou do processo de integração. Por esse motivo, a mitigação da soberania trazida pelo Tratado de Paris e que deu início à criação, mais tarde, da União Europeia, é um fato marcante na evolução dos Estados.

O surgimento das comunidades supranacionais altera a forma do exercício do poder soberano tradicional do Estado-nação, uma vez que a parcela de soberania concedida ao organismo supranacional retira o seu poder absoluto de definir suas políticas e rumos. Certas decisões tomadas pela comunidade se sobrepõem à vontade particular do Estado-membro, e devem ser por ele obrigatoriamente cumpridas. O *locus* de decisão, assim, passa do nível nacional para o supranacional, com diferentes órgãos e instituições agora competentes para a tomada das decisões comunitárias, com características, funções, e composições bem diferentes dos tradicionais órgãos decisórios em âmbito nacional.

O presente capítulo, portanto, pretende fazer uma análise de como foi formado e construído o modelo de tomada de decisões da União Europeia, desde a constituição das suas primeiras comunidades. Essa análise mostra-se fundamental para compreensão do modelo atual, pois, muitas de suas características principais, virtudes e defeitos, já se encontravam presentes primeiros tratados de integração.

³⁰ BÖHLKE, Marcelo. *Integração regional e autonomia do seu ordenamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2003, p. 73.

³¹ KERBER, Gilberto. *MERCOSUL e a Supranacionalidade*. São Paulo: LTR, 2001, p. 84.

1. O Tratado de Paris

Ao final da II Guerra Mundial, a Europa se encontrava devastada por mais um conflito entre suas nações vizinhas. Era preciso encerrar em definitivo um período de rivalidades destrutivas, que além de sacrificar seu povo e trazer prejuízos econômicos exorbitantes, desmoralizava um continente que sempre se vangloriou por ser o berço da civilização ocidental, o centro do mundo no período colonial e o exemplo de progresso para os demais países do planeta. Fazia parte da ideologia europeia a ideia de que o progresso, assim como a liberdade, eram características exclusivas da história da Europa, tratando como estacionárias as histórias das outras civilizações, mesmo as dos grandes impérios orientais.³²

As potências europeias, que se orgulhavam das suas seculares universidades, da sua produção científica inigualável, do refinamento de seus costumes e da excelência de seus sistemas políticos, destruíram-se umas às outras, por duas vezes, num espaço de trinta anos. Milhares de vidas foram exterminadas, vítimas do delírio imperialista de uns e da total inabilidade política de outros. Somente a Europa, em 1945, “contava com 30 milhões de mortos – o triplo dos da I Guerra Mundial –, e quase metade desses mortos foram civis, na sua maioria exterminados nos campos de concentração”.³³

Apesar das barbáries cometidas, a ideia de Europa não havia morrido com as vítimas das guerras. Era chegado o momento de manter vivo o espírito europeu, superar as antigas rivalidades e dar vida ao projeto de uma Europa politicamente unida.³⁴ O passado belicoso que afundou a Europa em conflitos sangrentos levou à compreensão da necessidade de desenvolvimento de novas formas de cooperação supranacionais. A bem sucedida história da União Europeia confirmou a crença dos europeus na necessidade de domesticação do poder estatal, que demanda uma mútua limitação da soberania, tanto em nível global quanto no âmbito do Estado nacional.³⁵

³² BOBBIO, Norberto. *Os Intelectuais e o Poder: Dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea*. 1ª ed. São Paulo: Editora da UNESP, 1997, p. 150.

³³ CARPENTIER, Jean; LEBRUN, François. *História da Europa*. Lisboa: Editorial Estampa, 1993, p. 420.

³⁴ BOBBIO, 1997, p. 165.

³⁵ HABERMAS, Jürgen; DERRIDA, Jacques. *Op. Cit.*, p. 12.

Começava, assim, um empreendimento comum europeu, iniciado por dois países vizinhos com longa tradição belicosa, França e Alemanha, e que buscava, além de por fim às guerras, um futuro que primeiramente preservasse os Estados nacionais, mas que permitisse também a criação lenta e gradual de um ente político único, inédito, pacificador e de forte viés federalista.³⁶

A ideia de unificação europeia, portanto, decorre da crise de confiança no modelo de Estado soberano nacional europeu, que havia levado a Europa a constantes conflitos armados. Assim, logo após o término da II Guerra Mundial surgiram os primeiros movimentos federalistas europeus em vários países do continente, como o *United Europe Movement*, criado em Londres por Winston Churchill, e o *Conseil Français pour l'Europe Unie*, na França. O ideal de uma federação de Estados europeus para garantir a paz encontrou inspiração na ideia kantiana da “federação da paz”, baseada em uma concepção de federação que “não se propõe obter o poder do Estado, mas simplesmente manter e garantir a paz de um Estado para si mesmo e, ao mesmo tempo, a dos outros Estados federados.”³⁷

A realidade do pós-guerra, porém, prevaleceu sobre os ideais federalistas. A divisão da Europa em dois blocos contrapostos, ocidental e oriental, após a Conferência de Ialta em fevereiro de 1945, que tinha entre seus objetivos definir o regime político dos países libertados e vencidos,³⁸ começava a desenhar a chamada “Cortina de Ferro” e já havia restringido o ideal federalista apenas aos países da Europa ocidental.

Ademais, os dramáticos problemas enfrentados pelas nações europeias, desde a necessidade da sua reconstrução, e mesmo da sua própria sobrevivência, até as lutas pelo poder, os conflitos sociais e as disputas entre interesses setoriais e particulares internos, impediram o desenvolvimento de uma federação europeia. Nem mesmo o apoio norte-americano à ideia federalista, consubstanciado no plano

³⁶ Robert Schuman, em sua famosa Declaração de 9 de maio de 1950, imaginava que a instituição de uma Alta Autoridade com decisões que vinculassem a França e a Alemanha realizaria as primeiras bases concretas de uma federação europeia. SCHUMAN, Robert. *A Declaração Schuman de 9 de maio de 1950*. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/basicinformations/symbols/europe-day/Schuman-declaration/index_pt.htm>. Acesso: 4 jul. 2012

³⁷ KANT, Immanuel. *A Paz Perpétua*. Tradução de Artur Morão. Universidade Da Beira Interior, Covilhã: LusoSofia Press, 2008, p. 18.

³⁸ CARPENTIER, Jean; LEBRUN, François. *Op. Cit.*, p. 422.

Marshall e baseado na tentativa de contenção da expansão do bloco soviético por meio de uma Europa ocidental recuperada, forte e unida econômica e politicamente, manteve o ideal aceso. Além disso, era grande a hostilidade britânica frente a qualquer projeto de colaboração entre países europeus que importasse em limitação de soberania ou de prerrogativas dos governos nacionais.³⁹

Muito distante de atender aos anseios federalistas, foi criado em 5 de maio de 1949, pelo Tratado de Londres, o Conselho da Europa, composto por Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Suíça e Grã-Bretanha. Seu estatuto limitava-se, genericamente, a aspectos programáticos, como a busca de uma maior unidade entre seus membros, com o objetivo de realizar os ideais e princípios de uma herança comum europeia e de facilitar o progresso econômico e social do continente.⁴⁰

O Conselho da Europa era composto por uma Assembleia Consultiva e por um Comitê de Ministros. A Assembleia Consultiva era formada por designação dos governos dos países-membros, com atribuição para discutir e adotar recomendações, desde que aprovadas por dois terços dos votos. O Comitê de Ministros, composto pelos Ministros das Relações Exteriores dos países-membros, fazia uma espécie de triagem das propostas da Assembleia e dos governos nacionais. Todas as suas decisões eram tomadas por unanimidade, com a maioria dos membros presentes. Praticamente um mero órgão consultivo e sem poderes de intervenção, o Conselho da Europa estava sob estrito controle dos governos nacionais e longe de representar um governo europeu.⁴¹ Em razão da resistência dos países membros na limitação de suas soberanias, o Conselho da Europa não se desenvolveu como órgão que pudesse levar à unificação do continente.⁴²

Nem mesmo as propostas para redução de tarifas ou de concessão de benefícios aduaneiros conseguiam sucesso na Europa do pós-guerra. As

³⁹ MAMMARELLA, Giuseppe. *Storia d'Europa: dal 1945 a oggi*. Nuova edizione aggiornata. Roma-Bari: Editore Laterza, 2006, p. 172.

⁴⁰ CARPENTIER, Jean; LEBRUN, François. *Op. Cit.*, p.435.

⁴¹ MAMMARELLA, Giuseppe. *Op. Cit.*, p. 172.

⁴² O Conselho da Europa conta atualmente com 47 Estados-membros e tem como objetivo o desenvolvimento dos princípios democráticos comuns previstos na Convenção Europeia de Direitos Humanos, e outros documentos de proteção à pessoa. A bandeira da União Europeia, de fundo azul, com 12 estrelas em círculo, foi criada pelo Conselho da Europa. Disponível em <<http://www.coe.int/web/coe-portal>>. Acesso: em 4 jul. 2012.

difficultades econômicas e as resistências dos produtores nacionais impediam por completo a criação de uma união aduaneira europeia. Exceção a esse quadro foi o surgimento, em 1944, do BENELUX, a união aduaneira firmada entre Bélgica, Holanda e Luxemburgo.

Os problemas econômicos internos de cada país, todavia, não se mostraram intransponíveis e, em 9 de maio de 1950, a França apresentou um plano para a criação de um mercado único europeu do carvão e do aço. Batizado de Plano Schuman,⁴³ nome do então Ministro das Relações Exteriores francês, e elaborado com a colaboração de Jean Monnet, foi precedido por uma Declaração feita pelo próprio Schuman.

Nos termos da Declaração, é acentuada a preocupação com a necessidade da manutenção de relações pacíficas entre os países europeus, que somente seria alcançada com uma Europa federal, organizada e unida. Essa visão, porém, não era apenas sonhadora nem estava desvinculada da difícil realidade pela qual passava a Europa. Schuman sabia que a Europa não seria feita de uma só vez, por um único ato, mas sim de forma progressiva, e ações concretas deveriam ser tomadas nesse sentido.⁴⁴

O primeiro e principal movimento deveria ser, necessariamente, o fim da longa história belicosa entre a França e a Alemanha. Sem o alcance de uma efetiva solidariedade entre esses dois países não haveria avanços possíveis. O acordo apresentado, portanto, deveria recair sobre os insumos de maior importância, os mais estratégicos e indispensáveis para a indústria bélica: o carvão e o aço.

A produção conjunta de carvão e de aço, além de buscar a formação de uma base sólida para o desenvolvimento econômico da região como um primeiro passo para a criação de uma federação europeia, tinha como intenção mudar o destino da França e da Alemanha, que por tanto tempo dedicaram-se à manufatura de insumos

⁴³ Robert Schuman (1886 -1963) é considerado um dos fundadores da União Europeia. Foi o primeiro Presidente da Assembleia Parlamentar Europeia, nome do Parlamento Europeu à época, da qual foi membro entre 1958 e 1960. Em 1985, o Conselho Europeu reunido na cidade de Milão, entre os dias 28 e 29 de junho estabeleceu o dia 9 de maio como o “Dia da Europa”, em homenagem a Schuman. O Parlamento Europeu oficialmente reconheceu o dia 9 de maio como “Dia da Europa” pela Decisão de 9 de outubro de 2008, que alterou o art. 202º, a, do seu Regimento Interno – atual art. 213º, nº 2.

⁴⁴ SCHUMAN. Robert. *The Schuman Declaration*. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm> Acesso em: 4 jul. 2012.

para guerras, das quais foram as principais vítimas. Com a assinatura do tratado, futuras guerras entre esses dois países se tornariam materialmente impossíveis de serem levadas a cabo.⁴⁵ A França, preocupada com um provável novo desenvolvimento alemão, estrategicamente também buscava uma forma de controle sobre a Alemanha e sua forte produção industrial.

Para que as ideias do Plano Schuman alcançassem sucesso, entretanto, era preciso mais do que apenas unificar a produção franco-alemã de carvão e de aço. Era necessário estabelecer, ainda, que o poder de decisão sobre essa produção saísse do controle dos governos de ambos os países e fosse concedido a uma Alta Autoridade de uma organização aberta a todos os demais países da Europa e cujas decisões vinculasse os Estados-membros. Surgia, assim, o primeiro órgão com características supranacionais na Europa.⁴⁶ Em termos econômicos, em vez de se tornar um cartel internacional, explorador e mantenedor de altos lucros, a comunidade deveria unificar os mercados e expandir sua produção, garantindo o suprimento de carvão e aço para todos os países membros, além de fomentar a exportação para outros continentes.⁴⁷

Após as negociações, que duraram pouco menos de um ano, era assinado em Paris, em 18 de abril de 1951, cinco anos após o fim da II Guerra Mundial, o Tratado de criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Surgia a chamada “Europa dos seis”, pois assinaram o tratado, além de França e Alemanha, a Itália e os três países componentes do BENELUX. Konrad Adenauer, Chanceler alemão à época da assinatura do tratado, afirmou sobre a criação da CECA: “....apenas seis países europeus se uniram, mas seria bobagem não começar com seis países e esperar pelos demais. Estou seguro: se começar com seis países, então, um dia, todos os outros Estados europeus também se juntarão.”⁴⁸ Adenauer fazia uma verdadeira previsão do futuro europeu.

⁴⁵ SCHUMAN, Robert. *The Schuman Declaration*. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm> Acesso em: 4 jul. 2012.

⁴⁶ CARPENTIER, Jean; LEBRUN, François. *História da Europa*. Lisboa: Editorial Estampa, 1993, p. 435.

⁴⁷ SCHUMAN, Robert. *Op.cit.*

⁴⁸ “...only six European countries have gathered, but it would be foolish not to start with six countries and wait for the rest of them. I am sure: if it starts off with six countries, then one day all the other European states will join too.” ADENAUER, Konrad. *Konrad Adenauer and the European Integration*. Disponível em: <http://www.kas.de/upload/ACDP/GB_Katalog_KA.pdf> Acesso em: 4 jul. 2012.

O Tratado de Paris, instituidor da CECA, incorporou as ideias principais da Declaração Schuman, reforçando em seu preâmbulo ser objetivo da comunidade recém-criada a substituição das rivalidades e guerras sangrentas pela fusão dos interesses essenciais, o aprofundamento da integração e o desenvolvimento compartilhado de seus membros.⁴⁹ Estavam lançadas as bases comuns necessárias para o início do processo de formação e expansão econômica e política que levaria, mais tarde, ao mercado comum europeu e à criação da União Europeia.⁵⁰

Inspirada nos ideais federalistas de Jean Monnet, a CECA possuía desde sua criação personalidade jurídica própria, inclusive no âmbito internacional, e era composta pelas seguintes instituições: Alta Autoridade, Assembleia comum, Conselho Especial de Ministros e Tribunal de Justiça.⁵¹

Monnet, que foi o primeiro presidente da Alta Autoridade, entre 1952 e 1955, acreditava na necessidade de um forte órgão executivo no centro da comunidade, com características mais supranacionais⁵² e menos intergovernamentais, já que a sua experiência na fracassada Liga das Nações,⁵³ da qual foi Secretário-Geral no período entreguerras, o tornou um descrente do sistema intergovernamental de condução de um organismo internacional, baseado na tomada de decisões por unanimidade e na busca do consenso.⁵⁴

⁴⁹ UNIÃO EUROPEIA. Tratado que Institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (TCECA), (Assinado em Paris a 18 de abril de 1951) – Preâmbulo - versão em português. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES_1951_CECA_1_PT_0001.tif. Acesso em: 5 jul. 2012.

⁵⁰ DIZ, Jamile B. M. *A ampliação da União Européia e o futuro das relações firmadas com o Mercosul*. In: FERRAZ, Daniel Amin (Coord.). *Manual de Integração Regional: Relações União Européia e Mercosul*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 121.

⁵¹ UNIÃO EUROPEIA. TCECA. *Op. Cit.*, Artigo 6º.

⁵² Alguns autores afirmam que o termo supranacional no Tratado de Paris foi utilizado no sentido, e no lugar, de federal, pois, o uso desse último à época poderia causar polêmica e impedir a aprovação do Tratado. De qualquer modo, o termo supranacional foi suprimido do Tratado de Roma, que criou a CEE e a Euratom, e jamais voltou a ser utilizado pelos Tratados da União Europeia. In: KERBER, Gilberto. *Op. Cit.*, p.80.

⁵³ A Liga das Nações, ou Sociedade das Nações, foi criada em 1919, logo após, e pelos países vencedores da I Guerra Mundial, por meio do Tratado de Versalhes. Seu principal objetivo era assegurar a paz mundial e evitar novos conflitos. O início da II Guerra Mundial, entretanto, selou o fracasso da Liga, que foi abandonada a partir de então, até a sua extinção em 1946. Para Carpentier e Lebrun, a Liga das Nações “não passava de um muito restrito clube de alguns dos países vencedores sem qualquer autoridade moral especial.” In: CARPENTIER, Jean; LEBRUN, François. *Op. Cit.*, p. 379.

⁵⁴ A necessidade de obtenção do consenso entre todos os países membros em todas as suas decisões tornou-se, de fato, o principal problema enfrentado pela Liga das Nações. A dificuldade de ser alcançada a unanimidade praticamente impediu a Liga de tomar decisões relevantes durante sua

A mudança do modelo intergovernamental de consenso⁵⁵ para o sistema supranacional de maioria foi o avanço mais ousado, importante e inovador adotado na CECA que, assim, passou a ser o primeiro organismo internacional a tomar decisões por maioria e não mais utilizar exclusivamente o consenso.

O modelo de Estado francês também serviu de inspiração para a criação do sistema institucional da comunidade. Uma das principais características da Quinta República Francesa é a preponderância do Poder Executivo na administração do governo, que é essencialmente burocrático, e cuja força executiva não encontra semelhança em nenhum outro país europeu.⁵⁶ Monnet, entretanto, convenceu-se de que uma comunidade internacional formada por países democráticos deveria possuir, além de um executivo forte, uma assembleia parlamentar e uma corte de justiça, elementos embrionários de um legislativo e um judiciário típicos de uma entidade federal.⁵⁷ A representação dos Estados-membros ficava a cargo do Conselho Especial de Ministros. Era desenhado, assim, o modelo básico de decisão e administração que viria a ser adotado, com as respectivas implementações posteriores, pelas futuras comunidades europeias até a formação da União.

O modelo de decisão supranacional adotado pela CECA consistia na atribuição à Alta Autoridade da função de realizar os objetivos do Tratado, como um efetivo poder executivo. Ademais, a Alta Autoridade podia tomar decisões de caráter obrigatório e vinculante, em todos os seus elementos, perante os Estados-membros, como uma espécie de poder legislativo. Era possível, também, a formulação de recomendações, obrigatórias quanto aos fins por elas determinados, mas com livre

curta existência. Além de praticamente engessar o funcionamento de uma organização internacional, a necessidade do consenso ainda pode gerar manipulações das decisões e enfraquecimento da organização, uma vez que não são raros os casos de países membros que vetam ou dificultam individualmente a aprovação de medidas negociadas pelos demais membros para proteger, egoisticamente, seus interesses particulares em detrimento dos interesses da organização.

⁵⁵ Maria Isabel Limongi, ao analisar a contribuição de Hobbes para a filosofia política, afirma que, para o filósofo inglês, o consenso não é suficiente para estabelecer alguma estabilidade à ordem social, pois o consenso a qualquer momento pode se romper, porquanto meramente circunstancial. In: LIMONGI, M. Isabel. *Hobbes*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002, edição Kindle, pos. 253 de 850.

⁵⁶ SIEDENTOP, Larry. *Democracy in Europe*. Penguin Books: Kindle Edition, 2011, pos. 1942 de 4460.

⁵⁷ PINDER, John; USHERWOOD, Simon. *The European Union: A Very Short Introduction*. Updated new edition. New York: Oxford University Press, 2007, ISBN: 978-0-19-923397-7, Kindle Edition, pos. 502 de 3240.

escolha, pelos destinatários, dos meios para alcançá-los. Os seus pareceres, todavia, não eram vinculantes.⁵⁸

Para o exercício de sua função executiva, a Alta Autoridade era composta por nove membros, oito nomeados em comum acordo pelos Estados-membros e um eleito pelos nomeados. O mandato era de seis anos, permitida a recondução, e não poderia haver mais de dois membros de um mesmo país. Suas deliberações eram tomadas por maioria, reforçando seu caráter supranacional.⁵⁹

Junto da Alta Autoridade foi criado um Comitê Consultivo de caráter corporativo, cujos membros, nomeados pelo Conselho de Ministros, seriam produtores, comerciantes, consumidores e trabalhadores.⁶⁰ A Alta Autoridade, portanto, exercia praticamente sozinha as funções executivas e legislativas da Comunidade. Apenas em casos específicos, quando exigido pelo Tratado, era necessária a obtenção de um parecer favorável do Conselho, mas sempre a partir de uma proposta da Alta Autoridade que possuía, assim, exclusivo poder de iniciativa na elaboração de decisões ou recomendações.

À Assembleia cabia a representação dos povos dos Estados-membros e o exercício dos poderes de controle previstos no Tratado.⁶¹ Era composta por 78 deputados, que também eram membros de seus respectivos parlamentos nacionais. À época, Alemanha, França e Itália possuíam cada uma dezoito cadeiras. Bélgica e Holanda dez cadeiras cada, e as demais quatro cadeiras pertenciam a Luxemburgo.

Suas atribuições, porém, eram mitigadas pelo próprio Tratado, que a colocava longe de ser um parlamento comunitário, supranacional, representante dos povos dos Estados-membros e com efetivo controle sobre os demais órgãos da Comunidade. Na prática, a Assembleia era um órgão meramente consultivo. Apesar de constar do Tratado a previsão de sufrágio universal direito para a escolha dos seus delegados, a representação na Assembleia sempre foi indireta, por designação

⁵⁸ UNIÃO EUROPEIA. TCECA. *Op. Cit.*, Artigo 14º.

⁵⁹ *Ibidem*, Artigo 13º.

⁶⁰ O Comitê Consultivo era provocado pela Alta Autoridade em todos os casos em que esta entendesse oportuno ou quando exigido pelo Tratado, mas as suas conclusões não eram vinculantes. *Ibidem*, Artigo 18º e 19º.

⁶¹ *Ibidem*, Artigo 20º.

dos parlamentos dos Estados-membros, entre seus próprios pares, para mandatos com duração de um ano.⁶²

O controle atribuído pelo Tratado à Assembleia também era incipiente. Baseava-se na análise de um relatório geral anual sobre as atividades e as despesas administrativas da Comunidade, enviado pela Alta Autoridade.⁶³ Não havia possibilidade de aprovação ou rejeição parcial, ou mesmo determinação de alterações específicas. Caso não concordasse ou rejeitasse o relatório, a Assembleia podia apenas votar uma moção de censura à Alta Autoridade que, se aprovada por dois terços da maioria absoluta de seus membros, implicava na destituição coletiva da Alta Autoridade. Evidentemente, a gravidade da sanção constrangia e mesmo impedia a sua adoção pela Assembleia. Jamais foi votada uma moção de censura contra a Alta Autoridade da CEECA até a sua extinção em 1967, após cinco formações e presidências distintas.⁶⁴

O Conselho Especial de Ministros, ou simplesmente Conselho, tinha por função harmonizar a atuação da Alta Autoridade com os governos dos países-membros, os quais permaneciam responsáveis por suas políticas econômicas gerais.⁶⁵ Era a instituição que representava os Estados-membros e seus interesses. Cada Estado-membro indicava um único representante de seu governo. Cabia também ao Conselho a fixação dos vencimentos, subsídios e pensões dos membros da Alta Autoridade e do Tribunal de Justiça, além da decisão quanto à entrada de novos Estados na Comunidade, e as respectivas condições, por unanimidade de votos, após parecer da Alta Autoridade.⁶⁶ O Conselho, todavia, não tinha poderes para por em ação, de imediato, suas propostas e medidas em favor da realização dos objetivos comuns. Mas deveria antes encaminhá-las, por meio de solicitação, para a Alta Autoridade, que poderia após estudo adotá-las ou não.

O Tratado instituidor da CEECA também criou um Tribunal de Justiça próprio para decidir sobre a interpretação e a aplicação das suas normas. Os juízes eram

⁶² UNIÃO EUROPEIA. TCECA. *Op. Cit.*, Artigo 21º.

⁶³ Ibidem, Artigo 24º.

⁶⁴ CENTRE VIRTUEL DE LA CONNAISSANCE SUR L'EUROPE. *Members of the High Authority of the European Coal and Steel Community (ECSC)*. Disponível em: <<http://www.cvce.eu/viewer/-/content/dc703b1e-de8e-4dd9-afeb-cb0c1fdf31de/en>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

⁶⁵ UNIÃO EUROPEIA. TCECA. *Op. Cit.*, Artigo 26º.

⁶⁶ Ibidem, Artigos 29º e 98º.

indicados em comum acordo pelos Estados-membros, para mandato de seis anos, permitida a recondução. O Tribunal era competente para julgar os recursos contra as decisões da Alta Autoridade. Possuíam legitimidade para recorrer ao Tribunal os Estados-membros, o Conselho e as empresas ou associações que se considerassem prejudicadas por decisões ou recomendações individuais que lhes dissessem respeito. Por provocação dos Estados-membros ou da Alta Autoridade, o Tribunal também podia anular os atos do Conselho e da Assembleia.⁶⁷

O Tratado estabelecia, ainda, que somente o Tribunal seria competente para decidir sobre a validade dos atos do Conselho ou da Alta Autoridade, quando e se questionada perante os tribunais nacionais. Para garantir a observância de suas decisões, o Tratado concedeu força executiva aos acórdãos do Tribunal de Justiça nos territórios dos Estados-membros.⁶⁸

O Tratado de Paris, portanto, além de criar a primeira comunidade europeia com características supranacionais, trouxe o desenho do modelo de composição e de tomada de decisões que viria a ser a base para todas as demais comunidades posteriores e da União Europeia. O princípio da progressividade da construção europeia,⁶⁹ além de constar do preâmbulo do Tratado, foi efetivado não só na criação da comunidade que se mostrava viável à época, com atribuições apenas sobre o carvão e o aço, mas também pela expressa possibilidade da participação dos demais países europeus quando estes entendessem ser possível sua entrada na Comunidade. A supranacionalidade, que continuaria a ser adotada e desenvolvida nos tratados posteriores, regia a principal, central e mais poderosa instituição da CECA, a Alta Autoridade, que mais tarde viria a inspirar a criação da Comissão Europeia. Conforme já era sinalizado, a supranacionalidade se tornaria característica fundamental e preponderante dos órgãos executivos das comunidades posteriores.

⁶⁷ UNIÃO EUROPEIA. TCECA. *Op. Cit.*, Artigo 33º.

⁶⁸ *Ibidem*, Artigos 43º e 44º.

⁶⁹ O princípio da progressividade, ou princípio evolutivo, impulsiona o processo de integração europeu, e traduz a ideia de que essa integração se faz por etapas, em uma constante evolução e aprofundamento da integração através dos sucessivos tratados europeus. Encontra-se consubstanciado, atualmente, no Tratado de Lisboa (TUE) em seu preâmbulo e no Artigo 1º: “O presente Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa...”. MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 6ª edição. Madrid: Editorial Tecnos, 2010, p. 48.

A representação dos Estados-membros, outro aspecto fundamental da construção das comunidades, teve como embrião o Conselho Especial de Ministros, que seria a origem do futuro Conselho da União Europeia, chamado simplesmente de Conselho. A Assembleia da CEEA, criada com características meramente consultivas e de controle muito incipiente, teria suas atribuições reforçadas com o surgimento do Parlamento Europeu. E o Tribunal de Justiça se tornaria o grande responsável por unificar, garantir e zelar pela aplicação do direito de integração e do direito comunitário em todos os Estados-membros, com a ampliação da sua competência e prevalência sobre as justiças nacionais.

A história de criação da CEEA indica, outrossim, que a ideia da unificação europeia surgiu e foi colocada em prática pela elite política que comandava os primeiros seis países fundadores, notadamente, França e Alemanha. Em que pese ter sido o Tratado de Paris recepcionado pelos Estados-membros, conforme determinavam suas respectivas Constituições, inclusive com aprovação parlamentar, não houve uma efetiva participação ou expressão de vontade popular na sua formulação ou adoção. Fato que não afetou e nem gerou dúvidas, evidentemente, quanto à legalidade, constitucionalidade ou validade do Tratado perante os Estados-membros ou mesmo internacionalmente, mas, já indicava um distanciamento da população na concepção e condução do projeto de unificação.

Ademais, a transferência da parcela de soberania ao órgão supranacional da comunidade não foi precedida de efetiva consulta popular, o que seria exigível ao entender-se que, em última análise, toda a soberania emana do povo. A ausência de participação popular também pode ser sentida no modelo de tomada de decisões adotado pela Comunidade. A Assembleia, que deveria representar os povos dos Estados-membros jamais foi eleita diretamente, e pouca influência tinha na tomada de decisões ou na condução da política da Comunidade. O sucesso econômico da CEEA e a ampliação do mercado comum, apesar de mitigarem a discussão, não resolveriam a deficiência de representatividade popular na comunidade, que já nascia envolvida pelo problema do déficit democrático.⁷⁰

⁷⁰ Jean Monnet reconheceria, mais tarde, que se pudesse começar de novo mudaria a metodologia da integração e, em vez de baseá-la sobre os interesses econômicos, insistiria especialmente no fator cultural, na criação de um sentimento comum europeu. In: MADARIAGA, J. A. Los derechos

2. O Tratado de Roma

Quando da entrada em vigor do Tratado de Paris, a Europa ocidental vivia um período de recuperação, ancorado pelo Plano Marshall, e de relativa tranquilidade em termos bélicos. Na Ásia, entretanto, os Estados Unidos já participavam da guerra da Coreia⁷¹ e preocupavam-se com o expansionismo soviético. Logo após o início do conflito, os americanos questionaram seus aliados europeus quanto à natureza e à extensão do esforço que cada país poderia fazer para ajudar na guerra. Assim, montante substancial dos recursos do Plano Marshall passou a ser destinado ao rearmamento da Europa ocidental, e não mais à sua reconstrução econômica. Entre outras estratégias, os americanos propunham armar a Alemanha, ao mesmo tempo em que incluíam o território alemão na faixa de defesa atlântica da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).⁷²

Com receio do ressurgimento de um forte exército alemão, a França propõe a criação, pelo Plano Pleven, de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED), cujo objetivo era integrar o exército alemão a um exército europeu, que por sua vez faria parte da OTAN, permanecendo, porém, sob o controle de um Ministro Europeu para a Defesa e de uma Autoridade Política Europeia. A ideia foi aceita pelos Estados Unidos e vista pelos entusiastas federalistas europeus como um passo importante na integração política continental.⁷³

A proposta previa a elaboração de um projeto de Tratado “Instituindo uma Comunidade Política Europeia”.⁷⁴ O Tratado que instituía a CED foi assinado em Paris em 27 de maio de 1952 pelos mesmos seis países membros da CECA. A ratificação do Tratado, porém, encontrou dificuldades no parlamento da Itália e principalmente na Assembleia Nacional francesa. Os demais quatro Estados já o haviam ratificado. Após longas discussões que envolveram questões paralelas de

fundamentales y el derecho comunitario. *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 18, 1998, p. 115-142. Apud GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito Comunitário*. 5ª edição. Coimbra: 2008, p. 39.

⁷¹ O exército norte-coreano invadiu o território da Coreia do Sul em 25 de junho de 1950, ato que foi definido pela Comissão da Organização das Nações Unidas (ONU) como “um ato de agressão iniciado sem advertência ou provocação, como execução de um plano meticulosamente premeditado.” In: UNITED NATIONS. *Document S/1507*, de 26 de junho de 1950. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 5 jun. 2012.

⁷² MAMMARELLA, Giuseppe. *Op. Cit.*, p. 205-209.

⁷³ CAMPOS, João Mota de. *Direito Comunitário*, 7ª edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995, p. 87.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 89.

política interna, relativas à presença francesa na Indochina, a Assembleia Nacional francesa rejeitou, em 30 de agosto de 1954, a ratificação do Tratado da CED. A própria França, que propusera o Tratado, acabava por rechaçá-lo. O verdadeiro obstáculo à ratificação, porém, foi a hostilidade do parlamento francês em aceitar a concessão de certa parcela da soberania nacional relativa à defesa e às forças armadas, para o governo supranacional previsto no Tratado.⁷⁵

Com a integração política adiada *sine die* em razão do fracasso do Tratado da CED, abandonado pela não ratificação francesa, ficou claro que o desenvolvimento da integração europeia dali em diante somente seria possível na área econômica. Os países do BENELUX e a Alemanha insistiam na proposta de criação de um mercado comum para todos os produtos e serviços. A França, todavia, não demonstrava o mesmo entusiasmo dos vizinhos em razão do seu ainda acentuado protecionismo do mercado interno.

Entretanto, como havia sido a própria França a criadora da ideologia integracionista concretizada na CECA, ela aceitou a formação do mercado comum, mas com algumas exigências. Era de seu interesse a criação, junto com o mercado comum, de uma comunidade sobre energia atômica. Não apenas porque a França estava preparada e equipada para tomar a posição de liderança nesse assunto, mas também porque já era previsível que o carvão, sozinho, não suportaria a demanda crescente por energia na Europa continental.⁷⁶

Além da comunidade atômica, a França também exigia uma política comum para a agricultura, a possibilidade de entrada na comunidade dos seus territórios coloniais sob termos mais favoráveis, e condições iguais de trabalho para as mulheres, situação que já era prevista por lei no território francês. A Itália, por sua vez, a mais fraca das economias dos seis países, queria assegurar a criação de um Banco Europeu de Investimento, de um fundo social e da garantia da livre circulação de mão de obra.⁷⁷

O próximo plano de integração, assim, incorporou todas as exigências dos seis países-membros e criou uma comunidade para a coordenação da política

⁷⁵ MAMMARELLA, Giuseppe. *Op. Cit.*, p. 239.

⁷⁶ PINDER John; USHERWOOD, Simon. *Op. Cit.*, pos. 529 de 3240.

⁷⁷ *Ibidem*, pos. 531 de 3240.

européia de energia atômica e outra para acabar por completo com as tarifas alfandegárias e com as demais limitações ao livre comércio, visando à instituição de um futuro mercado comum.

Idealizadas pelos fervorosos federalistas e Ministros das Relações Exteriores da Bélgica, Alemanha, e Itália, além de Jean Monnet,⁷⁸ a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom) e, principalmente, a Comunidade Econômica Europeia (CEE), foram marcos importantes no processo da integração europeia. Ambos os Tratados foram assinados em Roma, em 25 de março de 1957, e entraram em vigor em 1º de janeiro de 1958.

A CEE ampliou para todos os produtos industriais e agrícolas a abertura do mercado que antes era exclusiva para o carvão e o aço através da CECA. O Tratado de instituição da CEE estabeleceu um calendário que, progressivamente, fixava prazos para as reduções tarifárias internas no mercado comum até a sua completa eliminação e unificava as tarifas externas.⁷⁹

Juntamente com a criação do mercado comum, a CEE previa regras para liberar, entre os países membros, a circulação de pessoas, de capital e de serviços. Surgia uma nova legislação comunitária sobre concorrência, monopólios e incentivos fiscais.

Ainda, a CEE impunha a adoção de uma política comum para a agricultura, os transportes e a aplicação de processos para a coordenação das políticas econômicas dos Estados-membros e para sanar o desequilíbrio de suas balanças de pagamentos.⁸⁰ O aprofundamento da integração econômica trazido pela CEE não encontrava precedentes em qualquer outro acordo comercial internacional. Estavam lançadas as bases que permitiriam, mais tarde, a adoção da moeda comum.⁸¹

Os modelos institucionais e decisórios da Euratom e da CEE eram muito semelhantes aos da CECA, porém com alterações importantes. O órgão executivo

⁷⁸ Henri Spaak, Walter Hallstein, e Gaetano Martino, respectivamente. MAMMARELLO, Giuseppe. *Op. Cit.*, p. 294.

⁷⁹ UNIÃO EUROPEIA. Tratado que Institui a Comunidade Econômica Europeia (TCEE). Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11957E/tif/TRAITES_1957_CEE_1_EN_0001.tif> Acesso em: 6 jul. 2012.

⁸⁰ UNIÃO EUROPEIA. TCEE. *Op. Cit.*, Artigo 3º.

⁸¹ MAMMARELLA, Giuseppe. *Op. Cit.*, p. 295.

da CEE foi batizado de Comissão, mas com poderes reduzidos em comparação com os da Alta Autoridade da CECA. A Comissão não possuía mais amplos e exclusivos poderes de execução e de deliberação. Uma parcela desse poder, notadamente o de formulação de decisões e deliberações, foi dividido e passou a ser exercido também pelo Conselho.⁸² Nesse sentido, a Comissão passou a executar regras estabelecidas pelo Conselho, que lhe atribuía competência para tanto. Os membros da Comissão eram indicados pelos governos dos Estados-membros para mandato de quatro anos.⁸³

Os Tratados da CEE e da Euratom mudaram geograficamente a disposição das instituições em seus textos. Ao contrário do Tratado da CECA, cuja primeira instituição elencada era a Alta Autoridade, a Assembleia passou a ser a primeira instituição descrita nas novas Comunidades. Suas atribuições e poderes,⁸⁴ entretanto, eram os mesmos do Tratado de Paris. Apesar de mantida a previsão para eleições universais e diretas, os seus deputados continuaram a ser indicados pelos parlamentos nacionais. Seu poder de controle continuava a consistir somente na possibilidade de aprovação de uma moção de censura ao relatório anual da Comissão, cuja sanção implicava na renúncia de todos os membros do órgão executivo.

O Conselho passou a ser a segunda instituição elencada pelos Tratados, e na Euratom manteve a atribuição de ser o responsável pela coordenação das ações dos Estados-membros e da Comunidade.⁸⁵ No Tratado da CEE, o Conselho tinha a atribuição de assegurar a coordenação das políticas econômicas gerais dos Estados-membros. Porém, em ambos os Tratados e de forma inovadora, foi-lhe atribuído o poder de decisão. Sua composição continuava a cargo dos governos dos Estados-membros e, em regra, as decisões deveriam ser tomadas por maioria. Porém, nas deliberações sobre propostas da Comissão, era exigida a unanimidade.

⁸² UNIÃO EUROPEIA. Tratado que Institui a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Tratado Euratom) – Artigo 115º - Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11957K/tif/TRAITES_1957_EURATOM_1_PT_0001.tif. Acesso em: 6 jul. 2012.

⁸³ Ibidem, Artigo 124º (e Artigo 155º do TCEE).

⁸⁴ Ibidem, Artigo 107º.

⁸⁵ Ibidem, Artigo 115º.

O Conselho, também por unanimidade, podia alterar o número de membros da Comissão, e não apenas reduzi-lo, como previa o Tratado da CECA.⁸⁶

O Tratado da CEE trouxe a proibição de qualquer discriminação em razão de nacionalidade no seu âmbito de aplicação, sendo que cabia ao Conselho, mediante proposta da Comissão, a adoção de regulamentação nesse sentido.⁸⁷ O Tratado da CEE ainda criou um Comitê Consultivo para assuntos econômicos e sociais.⁸⁸

A garantia do respeito do direito na interpretação e na aplicação do Tratado da CEE permanecia com o Tribunal de Justiça.⁸⁹ A competência atribuída ao Tribunal de Justiça para solucionar os conflitos provenientes da execução do Tratado, porém, não excluía a competência dos órgãos jurisdicionais nacionais para tratar dos litígios em que a Comunidade fosse parte. Ademais, a competência para solução de litígios entre os Estados-membros, relacionados com os objetivos do Tratado, apenas seria exercida pelo Tribunal de Justiça se submetidos a ele mediante um termo de compromisso entre os Estados.⁹⁰ A indicação dos integrantes do Tribunal ficava a cargo dos governos dos Estados-membros.

Os Tratados da CEE e da Euratom alteraram significativamente o modelo institucional e de tomada de decisões previsto na CECA. Além da Comissão, que manteve suas atribuições executivas e legislativas, ao Conselho também foi atribuído poder legiferante, através da edição de regulamentos, diretivas e decisões. Os regulamentos passavam a ter caráter geral e obrigatório, com aplicação direta em todos os Estados-membros. A diretiva vinculava o Estado-membro destinatário ao objetivo a ser alcançado, mas permitia às instâncias nacionais decidirem quanto às formas e aos meios para a sua execução. As decisões eram obrigatórias para os destinatários por elas designados. Ainda, eram previstos pareceres e recomendações, desprovidos caráter vinculante.⁹¹

A evolução da integração europeia com a edição dos Tratados da CEE e Euratom, em suma, manteve a atribuição do poder executivo e da iniciativa

⁸⁶ UNIÃO EUROPEIA. TCEE. *Op. Cit.* Artigo 145º.

⁸⁷ Ibidem, Artigo 7º.

⁸⁸ Ibidem, Artigo 193º

⁸⁹ Ibidem, Artigo 164º.

⁹⁰ UNIÃO EUROPEIA. Tratado Euratom. *Op. Cit.*, Artigos 154º e 155º.

⁹¹ UNIÃO EUROPEIA. TCEE. *Op. Cit.*, Artigo 189º.

legislativa a uma Comissão com características supranacionais e modelo de decisão por maioria. Seus poderes decisórios, porém, foram compartilhados com o Conselho, que passou a exercer certa função legislativa. O Conselho, entretanto, precisava de unanimidade para alterar as propostas da Comissão. A manutenção de uma Comissão forte demonstra a opção, pelo Tratado da CEE, de priorizar e manter no centro do poder um órgão com características supranacionais e não intergovernamentais. Nesse aspecto, cabia à Comissão contrabalançar o poder dos Estados, por ser formada por um grupo de pessoas que deveriam se esquecer de qual país vieram para se dedicarem exclusivamente à construção comum da Europa.⁹²

O Tribunal de Justiça teve reforçadas suas atribuições de aplicação e interpretação do direito de integração e comunitário. Nenhuma mudança, porém, foi reservada à Assembleia.

O incremento dos poderes do Conselho e a manutenção de uma Assembleia fraca mostram uma clara opção, nas novas comunidades, por um reforço dos poderes e da participação dos governos dos Estados-membros no âmbito decisório, em detrimento de uma maior representatividade e participação dos seus cidadãos. A Comissão e o Conselho, ambos compostos por indicação dos Estados-membros, dominavam o poder decisório das comunidades, deixando pouco ou nenhum espaço para a Assembleia, que deveria representar os cidadãos desses mesmos Estados, mas sequer era composta por representantes eleitos por sufrágio universal e direto.

A partir da década de 1970, todavia, houve um substancial incremento da importância e das atribuições das Assembleias no âmbito das comunidades europeias. As Assembleias de todas as comunidades foram unificadas em um único órgão que passou a ser chamado de Parlamento Europeu. Desde 1970, já estava em vigor o Tratado que instituiu o orçamento único para as comunidades europeias e estabeleceu o sistema de financiamento por recursos próprios, substituindo o antigo sistema de contribuições dos Estados-membros.⁹³ Em decorrência dessas mudanças orçamentárias foi aprovado, em 1975, o Tratado que incluiu o Parlamento

⁹² PETSCHEN, Santiago. *La Constitución Europea: Una visión desde la perspectiva del poder*. 1ª edição. Colonia San Rafael: Plaza y Valdés, S.A. de C.V. ISBN-ebook: 84-935189-1-3, p. 22.

⁹³ UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia nº L 2, de 2 de janeiro de 1971.

Europeu no processo orçamentário das comunidades e criou um Tribunal de Contas único para todas elas.⁹⁴

Entre 1952 e 1979, o Parlamento Europeu seguiu o modelo da chamada representação de segundo grau. Seus representantes eram designados pelos parlamentos nacionais dos Estados-membros e exerciam a função cumulativamente com seus respectivos mandatos nacionais, em um sistema de duplo mandato. A duração do mandato europeu era a mesma do mandato nacional e vinculava-se à permanência do parlamentar como mandatário nacional. O Parlamento, portanto, era mais uma representação dos parlamentos nacionais do que dos cidadãos europeus. Porém, em 1976, foi editado o Ato relativo à eleição dos representantes do Parlamento Europeu por sufrágio universal direto,⁹⁵ que regulamentou as primeiras eleições diretas para o Parlamento Europeu ocorridas em 1979. O Ato Eleitoral Europeu regeu todas as eleições seguintes, realizadas a cada cinco, anos até sofrer importantes modificações em 2002, que permanecem válidas atualmente.

A próxima alteração substancial nos tratados de integração europeia seria promovida pelo Ato Único Europeu (AUE) em 1986. Antes dessa reforma, porém, em 1965, foi assinado em Bruxelas o chamado Tratado de Fusão. Seu objetivo era simplificar o funcionamento das instituições europeias através da unificação dos diversos órgãos semelhantes das comunidades já existentes. Assim, o Conselho de Ministros da CECA e os dois Conselhos da CEE e Euratom foram substituídos por um Conselho único para as três comunidades. A Alta Autoridade da CECA e as duas Comissões da CEE e Euratom também foram substituídas por uma Comissão única para todas as comunidades.⁹⁶

Quando da entrada em vigor do AUE, elaborado em Luxemburgo em 17 de fevereiro de 1986, e concluído em Haia em 28 de fevereiro do mesmo ano, já tinham aderido às comunidades europeias os Estados da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido em 1973, a Grécia em 1981, e Portugal e Espanha em 1986. A Europa dos seis passava a ser a Europa dos doze. Pela primeira vez é mencionado, no Tratado

⁹⁴ UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia nº L 359, de 31 de dezembro de 1977.

⁹⁵ UNIÃO EUROPEIA. Decisão 76/787/CECA, CEE, Euratom do Conselho, Jornal Oficial da União Europeia, L 278, de 8 out.1976, p. 1.

⁹⁶ UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Bruxelas (Tratado de Fusão). Assinado em 8 de abril de 1965. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_pt.htm> Acesso em: 7 jul. 2012.

do Ato Único Europeu, o objetivo de uma progressão da integração rumo a uma União Europeia.⁹⁷ O AUE foi o primeiro Tratado das Comunidades que incluiu o Conselho Europeu em suas disposições, composto pelos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-membros, o Presidente da Comissão, todos assistidos pelos respectivos Ministros dos Negócios Estrangeiros, e um membro da Comissão.⁹⁸ Ao Conselho Europeu, porém, não foi atribuída nenhuma função específica.

O Conselho Europeu foi formalizado na Conferência de Chefes de Estado e Governo realizada em Paris nos dias 9 e 10 de dezembro de 1974. Nessa oportunidade, ficou estabelecida sua finalidade de garantir progresso e consistência na cooperação política entre os Estados-membros e em todas as atividades das Comunidades. Suas próximas reuniões ocorreriam três vezes por ano ou quando necessário, sempre no contexto da cooperação política.⁹⁹

Reuniões informais dos Chefes de Estado e de Governos dos países comunitários, porém, já aconteciam desde 1961, data do primeiro encontro. Um dos idealizadores e participante da primeira reunião, o presidente francês Charles De Gaulle, contrário às ideias federalistas, acreditava que uma organização da Europa ocidental deveria basear-se em uma cooperação entre os Estados, sem qualquer renúncia às suas respectivas identidades.¹⁰⁰ De Gaulle, portanto, idealizava uma comunidade europeia intergovernamental, e a criação das conferências de Chefes de Estado e de governos visava fortalecer esse objetivo, para fazer o contraponto aos órgãos supranacionais da CEE. Por esse mesmo motivo, as reuniões estavam fora do âmbito comunitário, sem nenhum vínculo com as instituições das Comunidades,¹⁰¹ mas eram dotadas de forte poder e respeito devido à presença das mais altas autoridades políticas dos Estados-membros.

Com características intergovernamentais, baseado no consenso e representado pelos Chefes de Estado ou governo, o Conselho Europeu viria a se

⁹⁷ UNIÃO EUROPEIA. Ato Único Europeu (AUE). Jornal Oficial da União Europeia, nº L 169, de 29 jun.1987. Art. 1º.

⁹⁸ Ibidem, Art. 2º

⁹⁹ *Meetings of the Heads of State or Government, Paris 9-10 december 1974*. Bull. EC 12-1974, points 1101 – 1106. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/1459/1/Paris_1974.pdf> Acesso em: 9 jul. 2012.

¹⁰⁰ MAMMARELLO, Giuseppe. *Op. Cit.*, p. 299.

¹⁰¹ MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. *Op. Cit.*, p. 184.

tornar uma instituição com poderes decisivos no modelo decisório da União Europeia.

Impulsionado pelo reaquecimento da economia europeia levado a cabo pela perspectiva da realização integral do mercado comum iniciado pela CEE, o Ato Único Europeu fortaleceu as instituições e ampliou os poderes e as competências das Comunidades Europeias, que coordenavam um vasto programa legislativo, chamado mercado interno, visando à realização da completa integração econômica dos Estados-membros.

No plano decisório, foi criado o procedimento de cooperação entre o Conselho e o Parlamento Europeu, passando esse último a participar diretamente da adoção dos atos das Comunidades. O Conselho, por sua vez, teve estendidas as matérias em que era permitida a aprovação por maioria qualificada, reduzindo a necessidade da unanimidade e dificultando a possibilidade de vetos individuais por algum Estado-membro.¹⁰²

As alterações promovidas pelo AUE atribuíram um caráter mais supranacional ao Conselho, próximo do modo de funcionamento da Comissão. O órgão intergovernamental por excelência passava a ser o Conselho Europeu. As atribuições do Parlamento, por sua vez, foram significativamente reforçadas com o procedimento de cooperação. No âmbito legislativo, o Parlamento, pela primeira vez desde a criação da CECA, deixava de ter um papel meramente consultivo e adquiria certo poder de influência. A aprovação de regulamentos ou diretivas, em determinadas matérias, passaram a exigir deliberação do Parlamento.¹⁰³

Somente a partir de 1976, portanto, as Comunidades Europeias pareceram perceber a necessidade de promover a participação popular nos seus processos decisórios e finalmente reforçaram o seu Parlamento. Primeiro pelo incremento, mesmo que ainda tímido, do poder de controle, obtido com a sua participação no processo orçamentário das Comunidades. Depois, com a realização das primeiras eleições diretas em 1979 e, por fim, com a atribuição de poder legislativo, ainda que pelo processo de cooperação, conjuntamente com o Conselho em 1986. O

¹⁰² UNIÃO EUROPEIA. Ato Único Europeu (AUE). *Op. Cit.*, Art. 6º.

¹⁰³ *Ibidem*, Art. 7º.

Parlamento Europeu, assim, começava a participar efetivamente do processo decisório das Comunidades.

3. O Tratado de Maastricht

O Tratado de Maastricht, ou Tratado da União Europeia (TUE), assinado em 1992, criou a União Europeia, entrou em vigor dia 1º de novembro de 1993 e promoveu uma ampla reforma institucional e nas competências das Comunidades Europeias.¹⁰⁴

No plano econômico, o Tratado pretendia a unificação monetária e a criação do Banco Central Europeu. No plano institucional e político foi instituída a cidadania europeia e criada a estrutura de pilares, que permitiu a convivência de características supranacionais e intergovernamentais em um único sistema.

As Comunidades Europeias (CEE, CECA e Euratom) constituíram o primeiro e central pilar da União. Suas competências foram ampliadas para as áreas da educação, juventude, cultura e saúde. As instituições foram fortalecidas novamente com a ampliação das matérias sujeitas à votação por maioria qualificada no Conselho e com o estabelecimento do processo de codecisão entre o Conselho e o Parlamento Europeu, indispensável para a aprovação das espécies normativas da União. O Parlamento assegurou seu poder de aprovar os membros da Comissão em cada início de mandato. A Comunidade Econômica Europeia perdeu o adjetivo econômico e passou a se chamar apenas Comunidade Europeia, com a finalidade de torná-la responsável pela assunção de um papel político geral no processo de integração.¹⁰⁵ O pilar comunitário manteve as características supranacionais das Comunidades incorporadas.

O segundo pilar da União estabeleceu uma forma de cooperação na área da Política Exterior e de Segurança Comum (PESC) com o objetivo de definir uma política de defesa comum, que poderia conduzir quando possível a uma ação defensiva conjunta.

¹⁰⁴ UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia. Assinado em Maastricht em 7 de fevereiro de 1992. Jornal Oficial nº C 191 de 29 de Julho de 1992. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. Acesso em 7 de julho 2012.

¹⁰⁵ MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. *Op. Cit.*, p.40.

O terceiro pilar visava desenvolver uma estreita colaboração na área da justiça e dos assuntos internos.¹⁰⁶ Ambos possuíam caráter intergovernamental, mas compartilhavam as instituições comuns da União Europeia.

Quadro sistemático do sistema de Pilares do Tratado de Maastricht:

	PILAR I	PILAR II	PILAR III
ÁREA	Comunidade Econômica, CEEA e Euratom.	Política Exterior e de Segurança Comum (PESC)	Justiça e Assuntos Internos
COMPETÊNCIAS	Mercado comum, agricultura, união econômica e monetária.	Política de Defesa e diplomacia comuns	Cooperação policial, imigração, asilo, e fronteiras.
SISTEMA DECISÓRIO	Maioria qualificada	Unanimidade	Unanimidade
NATUREZA	Supranacional	Intergovernamental	Intergovernamental

A ratificação do Tratado de Maastricht, contudo, encontrou dificuldades em vários Estados-membros. Na Dinamarca, foi preciso a realização de dois referendos, pois no primeiro houve a rejeição do Tratado; Na França, a aprovação do referendo contou com apenas 51% dos votos;¹⁰⁷ No Reino Unido, a aprovação no Parlamento foi difícil e conturbada; e na Alemanha, houve uma longa deliberação na Corte Constitucional, que rejeitou uma ação pedindo a declaração de inconstitucionalidade do Tratado. Esses incidentes, que indicavam um possível declínio da aprovação popular da União, soavam alarmantes¹⁰⁸ e demandavam uma maior atenção dos mentores políticos da integração com o fator popular.

¹⁰⁶ UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia (TUE). Jornal Oficial das Comunidades Europeias nº C 191, p. 2, de 29 jul.1992. Artigo B.

¹⁰⁷ An ever-deeper democratic deficit: The level of further integration necessary to deal with euro crises Will be hard to square with the increasing cantankerousness of Europe's voters. *The Economist*. 26 maio 2012. Disponível em:< <http://www.economist.com/node/21555927>.> Acesso em: 9 jul. 2012.

¹⁰⁸ PINDER, John; USHERWOOD, Simon. *Op. Cit.*, pos. 722-3240.

A entrada em vigor do Tratado de Maastricht representou um novo marco na construção da integração europeia. Porém, o processo de integração enfrentava problemas que precisavam ser resolvidos rapidamente.

No âmbito externo era preciso preparar a União para as novas ampliações no número de membros que se avizinhavam, notadamente, de países do leste europeu, recém-saídos da zona de influência do extinto bloco soviético. No âmbito interno, a União enfrentava o problema da insatisfação popular com os rumos da sua condução política, complexa, elitizada e concentrada nos Chefes de Estado e governo e, conseqüentemente, afastada dos cidadãos. Distanciamento esse que implicava em pouco interesse e envolvimento da população com o processo de integração, refletido na dificuldade de aprovação dos referendos. A opinião pública criticava cada vez mais o modelo integracional e exigia uma profunda reforma democrática e institucional.¹⁰⁹

Em 1995, através da Ata de Adesão de 24 de junho, a Áustria, a Finlândia e a Suécia aderiram à União Europeia. A Noruega, que havia solicitado sua adesão junto com esses países, não conseguiu a ratificação do Tratado por meio de referendo popular. A União Europeia passava a ser composta por quinze países. Era preciso agir rápido para efetuar as mudanças necessárias e, assim, em 1996, têm início as Conferências que dariam origem ao Tratado de Amsterdã.

O Tratado de Amsterdã foi assinado em 2 de outubro de 1997 e entrou em vigor em 1º de maio de 1999. A preocupação com o aspecto democrático e com a falta de interesse popular foi refletida na alteração do primeiro artigo do TUE, o Artigo “A”, que passou a determinar que as decisões da União fossem tomadas de uma forma tão aberta quanto possível, e ao nível mais próximo possível dos cidadãos.¹¹⁰

Com esse intuito, houve nova ampliação dos poderes do Parlamento Europeu, notadamente no processo de codecisão, alargado para praticamente todas

¹⁰⁹ MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. *Op. Cit.*, p. 41.

¹¹⁰ UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Amsterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados. Jornal Oficial das Comunidades Europeias nº C 340 de 10 de novembro de 1997. Artigo 1º, 4. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11997D/tif/JOC_1997_340__1_PT_0005.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2012.

as matérias legislativas e simplificado. Os seus poderes sobre a Comissão foram ampliados e o Parlamento passou a aprovar não apenas a composição, mas também a indicação do Presidente da Comissão.¹¹¹ A União passava a assentar-se nos princípios do Estado Democrático de Direito com respeito à liberdade, à democracia e aos direitos do homem.¹¹² Ficava sedimentada a prevalência e a garantia dos direitos fundamentais, e a competência para decidir sobre suas violações era expressamente reconhecida e concedida ao Tribunal de Justiça da União Europeia. Assim, qualquer desrespeito a esses princípios, pelos Estados-membros, implicaria em graves sanções por parte da União.

No que se refere ao aprofundamento da integração entre os Estados-membros, foi institucionalizada a cooperação diferenciada, como modelo jurídico de crescimento e aprofundamento da integração europeia.¹¹³ Assim, os Estados-membros que tivessem interesse poderiam, entre si, aprofundar a integração econômica, monetária e social.¹¹⁴

Nas matérias relativas ao segundo e terceiro pilares, o Tratado de Amsterdã manteve o caráter intergovernamental da PESC, com o Conselho assumindo um papel central na execução de suas estratégias comuns,¹¹⁵ definidas pelo Conselho Europeu. O Tratado, todavia, incluiu no pilar comunitário o chamado espaço de liberdade, segurança e justiça, conhecido como acordo Schengen,¹¹⁶ proporcionando

¹¹¹ Implicação prática direta da ampliação dos poderes do Parlamento Europeu sobre a Comissão ocorreu em 1999. Após denúncias de fraudes, má administração e nepotismo no seu interior, a Comissão foi sujeita a uma moção de censura perante o Parlamento, em janeiro de 1999. O Parlamento rejeitou a menção, mas, determinou, por resolução, a formação de um comitê independente para investigar as alegações. Em 15 de março, após a publicação do relatório pelo comitê, toda a Comissão resolveu pedir demissão, antes da certa aprovação de uma nova moção de censura pelo Parlamento, agora baseada no relatório apresentado. In: UNIÃO EUROPEIA. *The Resignation of the European Commission – Research Paper 99/32*, de 16 de março de 1999. Disponível em: <<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp99/rp99-032.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2012.

¹¹² UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Amsterdão. *Op. Cit.*, Artigo 1º, nº 8.

¹¹³ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito Comunitário*. 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2008, p. 68.

¹¹⁴ UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, Artigos 43º a 45º, alterados pelo Tratado de Amsterdão.

¹¹⁵ Ibidem, Artigo 13º, nº 2 e 3, alterados pelo Tratado de Amsterdão.

¹¹⁶ O chamado Acordo de Schengen surgiu em 1985 e foi assinado por França, Alemanha, Holanda e Luxemburgo, fora, porém, dos Tratados Comunitários. Seu objetivo era, desde o início, facilitar o deslocamento de pessoas entre os países-membros. Vários outros países europeus foram aderindo ao acordo, e a uma posterior convenção de mesmo nome, no decorrer dos anos, até que em 1999, pelo Tratado de Amsterdã, os documentos passaram a fazer parte do quadro institucional e jurídico da União Europeia. Atualmente, é condição para todos os Estados que venham aderir à UE a aceitação das regras estipuladas no Acordo e na Convenção de Schengen. In: FERREIRA, Diana. *Acordo de Schengen: O documento que eliminou fronteiras*. Jornalismo Porto Net, Porto. Publicado

a adoção do método comunitário, ou supranacional, nas decisões referentes ao sistema de livre circulação de pessoas sem barreiras,¹¹⁷ que antes era de caráter intergovernamental.

Aprovado o Tratado de Amsterdã ficou o sentimento de que as reformas institucionais realmente urgentes e necessárias ainda não haviam sido alcançadas por completo. Assim, foi convocada uma nova Conferência Intergovernamental culminada no Conselho Europeu de Nice entre 7 e 9 de dezembro de 2000. Seu objetivo era tentar novamente efetivar uma reforma institucional na União Europeia que permitisse seu funcionamento eficaz diante do novo alargamento para 25 membros. Os resultados da Conferência foram a assinatura do Tratado de Nice¹¹⁸, em 26 de fevereiro de 2001,¹¹⁹ e a assinatura da Carta dos Direitos Fundamentais, de caráter apenas político, não normativo e, portanto, não incluída no corpo do Tratado. As principais alterações de Nice trazem, principalmente, mudanças na composição da Comissão e na maioria qualificada do Conselho, em razão dos novos membros, e o reforço no desenvolvimento da cooperação diferenciada.

As importantes e pontuais reformas do Tratado de Nice foi o resultado de uma intensa disputa de poder entre os Estados-membros da União. De um lado, os chamados “grandes”: França, Alemanha, Itália, Reino Unido e Espanha (os dois primeiros que também disputavam entre si a primazia na condução da União), e de outro, os “pequenos”, notadamente os países da Europa central e oriental.¹²⁰

O desdobramento dessa disputa foi a manutenção da composição da Comissão com apenas um representante de cada Estado-membro, aceita pelos grandes em troca de um maior peso nas deliberações do Conselho por maioria qualificada.¹²¹ Esse maior peso, consistente na atribuição de significativo maior número de votos para os grandes Estados, implicava, à época, na possibilidade de

em 3 maio 2011. Disponível em: <http://jpn.c2com.up.pt/2011/05/03/>acordo_de_schengen_o_documento_que_eliminou_fronteras_.html>. Acesso em: 9 jul. 2012.

¹¹⁷ MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. *Op. Cit.*, p. 41

¹¹⁸ UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Nice. Assinado em 26 de fevereiro de 2001. Jornal Oficial n°C 80 de 10 de março de 2001. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12001C/html/12001C.html>>. Acesso em: 8 jul. 2012.

¹¹⁹ O Tratado de Nice precisou de dois referendos populares para sua aprovação na Irlanda. O último, realizado em 19 out. 2002, acabou aprovado por 62,9% dos votos.

¹²⁰ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Op. Cit.*, p. 87.

¹²¹ UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, Art. 205º, nº 2.

que apenas três dos grandes conseguissem bloquear qualquer deliberação que necessitasse de maioria qualificada no Conselho. O Parlamento Europeu, por sua vez, sofreu poucas alterações, sendo relevante o aumento no número de seus membros.

A União Europeia resultante dos Tratados de Maastricht, Amsterdã e Nice, em que pese o reforço dos poderes parlamentares através do processo de codecisão, mantinha seu sistema decisório principalmente a cargo dos Estados-membros. Os dispositivos dos Tratados que determinavam a construção de uma União Europeia mais próxima possível dos cidadãos pareciam ter ficado apenas como meta, pois, na prática, eram o Conselho Europeu, o Conselho e a Comissão que determinavam, efetivamente, o rumo político e as decisões da União.

O Conselho Europeu tornou-se o órgão de cúpula da União¹²² responsável, em última análise, pela sua condução e coordenação política. O Conselho, conforme expressamente disposto no Tratado da Comunidade Europeia,¹²³ indicava o Presidente da Comissão e determinava a sua composição. A Comissão, por sua vez, exercia plenos poderes executivos.

Nesse contexto, o Parlamento Europeu, já eleito diretamente, não possuía grande margem de influência e decisão. A adoção do procedimento de codecisão incluiu o Parlamento no processo de aprovação das formas normativas, entretanto, conforme já citado, o Conselho ainda possuía poder de bloqueio utilizando-se da maioria qualificada em grande número de matérias, situação limitadora da vontade parlamentar. A possibilidade do Parlamento não aprovar a indicação do Conselho para a presidência da Comissão, em que pese sua previsão formal, era politicamente difícil de ser implementada, pois significava o embate direto com o Conselho e um desgaste político para toda a União, situação que reduzia ou praticamente impedia sua utilização. O mesmo ocorria com relação à aprovação de uma moção de censura contra a Comissão.

¹²² GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Op. Cit.*, p. 86.

¹²³ UNIÃO EUROPEIA. Versão Compilada do Tratado que Institui a Comunidade Europeia (TCE). Jornal Oficial das Comunidades Europeias, nº C 325, de 24/12/2002. Artigo 214º, nº 2. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_PT.pdf> Acesso em: 9 jul.12.

A União Europeia permanecia com um sistema de governo complexo e de difícil compreensão pelos cidadãos. A convivência conjunta de elementos intergovernamentais e supranacionais criava um intrincado sistema de tomada de decisões, no qual o Parlamento não parecia ser um órgão capaz de influenciar decisivamente os rumos políticos. Desse modo, era difícil de ser alcançado um relacionamento satisfatório entre as instituições da União e os cidadãos europeus.¹²⁴

Nesse contexto, foi realizada, em Laeken, na Bélgica, a Conferência do Conselho Europeu de dezembro de 2001, logo após a assinatura do Tratado de Nice. Ao final do encontro foi produzido o documento conhecido como “Declaração de Laeken sobre o futuro da União Europeia”. Ficava expressamente reconhecida, pelo Conselho Europeu, a existência de um “desafio democrático” a ser vencido pela União Europeia. De acordo com o documento, a Europa deveria renovar-se e reformar-se para as pretensões dos cidadãos em obterem “uma abordagem comunitária clara, transparente, eficaz e conduzida de forma democrática”.¹²⁵

Segundo a Declaração, a renovação e as reformas necessárias deveriam incluir, necessariamente, uma melhor repartição e definição das competências da União, e a simplificação da sua forma de atuação e dos instrumentos necessários para tanto. O objetivo era alcançar mais democracia, transparência e eficácia na União Europeia. A Declaração concluiu que, para atingir tal objetivo, era necessária a elaboração de uma Constituição para a Europa.¹²⁶

4. O Tratado para uma Constituição da Europa

Na sequência do cronograma adotado pela Conferência de Laeken, é apresentado em junho de 2003, na reunião do Conselho Europeu em Tessalônica, um projeto do Tratado Constitucional, fruto das conclusões dos trabalhos da Convenção para o futuro da Europa. Na Conferência Intergovernamental que se seguiu, em Roma, é assinado o Tratado que estabelece uma Constituição para a

¹²⁴ PINDER John; USHERWOOD, Simon. *Op. Cit.*, pos. :1096 de 3240

¹²⁵ UNIÃO EUROPEIA. Declaração de Laeken sobre o futuro da União Europeia – Anexo I das Conclusões da Presidência no Conselho Europeu de Laeken, p. 7. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2_pt.pdf> Acesso em: 10 jul. 2012.

¹²⁶ Ibidem, p. 9-10.

Europa, em 29 de outubro de 2004.¹²⁷ O texto adotado rompe com a sistemática de promoção de alterações progressivas por novos tratados nos tratados anteriores, que vinha sendo adotada durante todo o curso da integração europeia até então. Esse modelo alcançava apenas alterações e reforços parciais, limitados e aquém das expectativas, exigindo sempre novas e frequentes revisões.¹²⁸

Logo após a sua criação como ente político pelo Tratado de Maastricht em 1992, a União Europeia já enfrentava desafios não previstos e que não encontravam solução nas normas dos Tratados em vigor. A existência de fronteiras com países ainda em processo de democratização, a necessidade de lidar com as minorias e os distintos patamares econômicos e sociais dos Estados-membros, além da sua rápida ampliação, eram problemas que exigiam urgente enfrentamento e necessidade de adaptação. A solução encontrada pelo projeto constitucional foi o aprofundamento da integração, com mudanças e inovações significativas que não se ajustariam em um simples e novo tratado. Era preciso um Tratado Constitucional, uma nova formatação, que incorporasse definitivamente o cidadão na estrutura política da União.

Na construção do Tratado Constitucional, era forte a ideia de uma efetiva refundação da Europa, com a substituição de todos os tratados anteriores. Procurava-se iniciar um novo caminho, distinto do até então traçado, e construído principalmente por meio de um amplo debate, com a participação da sociedade civil.

A reforma baseava-se em dois pontos nevrálgicos. Primeiro, a possibilidade de discussão e de alteração ampla, e não apenas adaptações, dos tratados existentes. Segundo, a busca do objetivo de tornar a União Europeia mais acessível aos cidadãos.

Durante a redação do projeto constitucional, eram fortes as discussões a cerca da adoção de um caráter mais supranacional e federal à União, em detrimento de um modelo em que prevalecesse a intergovernabilidade. A Convenção para o futuro da Europa caminhava na adoção de uma maior supranacionalidade, porém o

¹²⁷ UNIÃO EUROPEIA. Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. Jornal Oficial da União Europeia nº C 310, de 16 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:PT:HTML>>. Acesso em: 10 jul. 2012.

¹²⁸ LUZÁRRAGA, Francisco Aldecoa; LLORENTE, Mercedes Guinea. *La Europa que Viene: El Tratado de Lisboa*. 2ª edição. Madrid: Marcial Pons, 2010, p. 22.

Conselho Europeu não admitia que elementos supranacionais alcançassem os campos da PESC e da política macroeconômica.¹²⁹ Contudo, o texto final da Constituição Europeia trazia disfarçado o federalismo europeu.¹³⁰

A Constituição europeia, todavia, fazia a opção pela integração política expressa, que havia sido frequentemente adiada nas reformas anteriores devido à sua dificuldade de implementação, principalmente por parte dos Estados-membros, receosos em perder maior parcela de sua soberania para a União. A Constituição, para além da integração econômica, buscava mais competências políticas e um aprofundamento na democratização do sistema decisório, visando torná-lo mais eficaz, transparente, e sujeito a um efetivo controle político. A ideia era reunir todos os elementos que estavam dispersos nos tratados anteriores em um único documento, compreensível para o cidadão e conhecido como um documento jurídico fundamental e básico em qualquer sistema político: uma Constituição.

O Tratado Constitucional inovava, principalmente, ao expressamente afirmar que a União Europeia é estabelecida por uma Constituição inspirada na vontade dos cidadãos e dos Estados-membros, ressaltando a sua dupla legitimidade.¹³¹ No sentido de incentivar a participação popular e aproximar o cidadão do processo decisório da União, o Tratado baseava o funcionamento da União nos princípios da democracia representativa e participativa. A democracia representativa era concretizada através do Parlamento Europeu, que assumia plenos poderes legislativos e orçamentários, conjuntamente com o Conselho, e elegia o Presidente da Comissão. A democracia participativa era concretizada através da possibilidade de iniciativa popular de propostas de regulamentação de matérias de interesse da população. A Carta de Direitos Fundamentais era incorporada ao Tratado, o que lhe concedia força normativa. O Tratado Constitucional acabava com a estrutura de pilares e atribuía à União a condução da política externa e de segurança, com apoio, e sem reservas, dos Estados-membros. Ainda, o Tratado afirmava expressamente a

¹²⁹ PINDER John; USHERWOOD, Simon. *Op. Cit.*, pos. 771 de 3240.

¹³⁰ CANOTILHO, José J. Gomes. *A Constituição Europeia entre o Programa e a Norma*. Disponível em: < http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/canotilhon.pdf.> Acesso em: 11 jul.12.

¹³¹ UNIÃO EUROPEIA. Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. Artigo I-1º, nº 1. Jornal Oficial da União Europeia nº C 310, de 16 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:PT:HTML>.> Acesso em: 10 jul. 2012.

primazia da Constituição e do direito da União sobre os ordenamentos jurídicos dos Estados-membros.¹³²

Acordado o texto constitucional, entendeu-se que a melhor forma de aprová-lo nos Estados-membros seria através de referendos, obtendo-se assim maior legitimidade perante os cidadãos. Um referendo único deveria ocorrer no mesmo dia em todos os países para que alcançasse dimensão europeia e não fosse contaminado por questões nacionais. Os governos, porém, não conseguiram um acordo quanto à forma de aprovação do Tratado Constitucional nem quanto à unidade do pleito. As aprovações, então, dispersaram-se.¹³³

Após ter obtido ratificação em 18 países,¹³⁴ a França e a Holanda rechaçam o Tratado Constitucional por meio de referendos populares levados a cabo em 2005. Na França, a insatisfação com o governo local, que apoiava a aprovação do Tratado Constitucional, teria sido a causa da rejeição. “O problema da ratificação não estava no Tratado Constitucional, mas, no processo político pelo qual transcorria a ratificação, ou dito de outro modo, os ‘nãos’ foram causados não tanto pelo texto, mas, pelo contexto no qual se votou.”¹³⁵

O temor de que assuntos internos influenciassem a aprovação do Tratado Constitucional se efetivou. O projeto constitucional encontrava-se em uma situação que ficou conhecida como o “labirinto constitucional”. Por um lado, o Tratado Constitucional havia sido ratificado por dois terços dos Estados-membros, que representavam 270 milhões de cidadãos, ou 55% da população total da União.¹³⁶ Porém, não era possível, politicamente, a entrada em vigor do Tratado contra a vontade da população da França e da Holanda, dois países importantes e fundadores da primeira comunidade europeia. Resolveu-se, então, pausar o processo na esperança de que a mudança dos governos nacionais, após novas eleições internas, oferecesse uma solução para o problema.

¹³² UNIÃO EUROPEIA. Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. *Op. Cit.*, Art. 1º.

¹³³ LUZÁRRAGA, Francisco Aldecoa; LLORENTE, Mercedes Guinea. *Op. Cit.*, p. 48-49.

¹³⁴ Algumas ratificações, como no caso da Espanha e de Luxemburgo, foram efetivadas por meio de referendo popular.

¹³⁵ “*El problema de la ratificación no estaba en el Tratado Constitucional sino en el proceso político en el cual transcurría la ratificación, o dicho de otra manera, los ‘nãos’ no habían sido causados tanto por el texto como por el contexto en cual se votó*”. LUZÁRRAGA, Francisco Aldecoa; LLORENTE, Mercedes Guinea. *Op. Cit.*, p. 50.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 52.

O impasse persistiu até a Alemanha assumir a presidência do Conselho Europeu em 2007. A forte atuação alemã conseguiu tirar a União Europeia da crise constitucional, com o apoio da França. A solução foi a revisão do texto constitucional e a negociação de um “Tratado de Reforma” simplificado, sem o nome de constituição, mas com as principais reformas institucionais mantidas. Essa saída foi chamada de “resgate seletivo” e daria origem ao Tratado de Lisboa e à configuração atual da União Europeia.¹³⁷

O processo de formação e evolução da União Europeia, desde a primeira comunidade com características supranacionais em 1951 até a aprovação do Tratado de Lisboa em 2009, demonstra uma frequente preocupação em aproximar e promover um maior envolvimento da população europeia no âmbito das comunidades. Todos os Tratados que se seguiram à fundação da CECA mencionaram sempre a necessidade de tornar o ente comunitário, em suma, mais democrático. O melhor exemplo dessa constante busca pela democratização das comunidades é a evolução dos poderes e das atribuições conferidas, no decorrer das reformas institucionais, ao Parlamento Europeu. De uma simples e quase decorativa Assembleia, o Parlamento passou a ser um efetivo órgão legislativo e de controle das demais instituições da União Europeia.

O dilema democrático, porém, ainda não foi totalmente equacionado. O funcionamento da União ainda se mostra complexo, com um processo decisório distante da vontade e da participação popular. Os cidadãos têm a sensação de que as decisões políticas realmente importantes, que determinam o rumo da União e afetam a vida da população, são tomadas exclusivamente pelos Chefes de Estado e de Governo e por seus Ministros, no âmbito do Conselho Europeu e do Conselho, respectivamente, com forte ingerência sobre a Comissão, e sem que o Parlamento Europeu exerça decisiva influência sobre as mesmas.

O próximo Capítulo visa justamente analisar se, de fato, mesmo após todas as reformas produzidas, a União Europeia permanece distante dos cidadãos, pouco democrática e com baixa legitimidade popular. E, ainda, quais seriam as possíveis razões desse chamado déficit democrático.

¹³⁷ LUZÁRRAGA, Francisco Aldecoa; LLORENTE, Mercedes Guinea. *Op. Cit.*, p. 53.

Capítulo II

UNIÃO EUROPEIA E DEMOCRACIA

O fracasso na adoção do Tratado para uma Constituição da Europa representou um forte revés nas pretensões de aprofundar a integração política dos Estados-membros e, praticamente, promover uma refundação da União Europeia sob o alicerce da legitimidade popular por meio de um documento constitucional referendado pela grande maioria da população europeia, em substituição a todos os Tratados anteriores.

Novamente afastado *sine die* o ideal de incutir na União Europeia elementos capazes de aproximá-la de um modelo federalista de Estado, era preciso procurar alternativas para continuar com os avanços da integração, mesmo que por passos mais lentos e caminhos mais longos. A solução encontrada, talvez a única possível, foi proceder à tentativa de um resgate seletivo do Tratado Constitucional rechaçado, salvando, na medida do possível, as principais e mais importantes alterações previstas no projeto constitucional. Assim, em 13 de dezembro de 2007, os governos de todos os Estados-membros conseguiram aprovar um novo Tratado, não constitucional, mas de reforma como os anteriores, porém de grande amplitude e que continha cerca de 90% dos avanços pretendidos pelo projeto constitucional. O Tratado de Lisboa assume, assim, a tarefa de ressuscitar a Constituição Europeia.¹³⁸

As principais inovações trazidas pelo Tratado de Lisboa podem ser divididas em duas ordens: mudanças institucionais e mudanças na sua organização interna. As mudanças institucionais atingiram todas as instituições da União. O Parlamento Europeu aumentou seu número de membros para 750 e houve uma significativa extensão da abrangência do processo de codecisão para novas matérias, que passou a chamar-se processo legislativo ordinário. O Conselho adotou o novo sistema de votação da dupla maioria e a aprovação por maioria qualificada foi estendida para outras matérias. O Conselho Europeu adotou uma nova forma de escolha do seu Presidente, por votação de seus membros e com impedimento do

¹³⁸ LUZÁRAGA, Francisco Aldecoa; LLORENTE, Mercedes Guinea. *Op. Cit.*, p. 22.

exercício de qualquer outro mandato nacional.¹³⁹ O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança passou a ser escolhido pelo Conselho Europeu por maioria qualificada, com o acordo do Presidente da Comissão e com aprovação do Parlamento Europeu, e assim se tornou um dos vice-presidentes da Comissão.¹⁴⁰ O Presidente da Comissão, por sua vez, continua sendo indicado pelo Conselho Europeu com aprovação do Parlamento. Porém, a indicação do Conselho Europeu agora deve levar em consideração o resultado das eleições para o Parlamento Europeu, ou seja, o indicado deve ser um dos deputados pertencentes ao partido ou grupo político majoritário no Parlamento.

Entre as mudanças na organização interna da União a mais relevante diz respeito à eliminação do sistema de pilares, absorvido pelas instituições da União Europeia. A participação dos parlamentos nacionais no âmbito da União também foi reforçada. Assim, um projeto de lei apresentado pela Comissão pode ser devolvido para revisão se rejeitado por um terço dos parlamentos nacionais. O Tratado de Lisboa incorporou, definitivamente, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, concedendo-lhe assim força jurídica e permitindo ao Tribunal de Justiça da União Europeia o julgamento de processos sobre abusos e violações de seus termos, com poder para decidir em última instância sobre a questão, reformando decisões nacionais contrárias, se for preciso.

O Tratado de Lisboa conseguiu incorporar à União Europeia as disposições mais importantes do projeto constitucional que visavam conceder-lhe mais democracia, eficácia, presença mundial e solidariedade.¹⁴¹ Mais democracia seria obtida com a adoção da Carta de Direitos Fundamentais, a maior importância do Parlamento no processo legislativo, a maior participação dos parlamentos nacionais

¹³⁹ Pelo Tratado de Maastricht o Presidente do Conselho Europeu era o Chefe de Estado ou de Governo do país que estava no atual exercício da presidência do Conselho (cargo rotativo entre os Estado-membros). UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia. Assinado em Maastricht em 7 de fevereiro de 1992. *Op. Cit.*, Artigo D.

¹⁴⁰ O cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança foi criado pelo Tratado de Amsterdã, e era exercido pelo Secretário-Geral do Conselho (art. J. 8, nº 3, do Tratado de Amsterdã. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>. Acesso em: 24 jul. 2012.

¹⁴¹ LUZÁRAGA, Francisco Aldecoa; LLORENTE, Mercedes Guinea. *Op. Cit.*, p. 29.

no controle do princípio da subsidiariedade¹⁴² e a iniciativa legislativa para um milhão de cidadãos.¹⁴³

Por sua vez, mais eficácia seria obtida com a ampla reforma institucional, a extensão da aprovação por maioria qualificada no Conselho, a criação de novas bases jurídicas para uma política energética comum, a defesa do clima e novos instrumentos na área de segurança e justiça. Mais presença no mundo seria alcançada com as novas atribuições do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, a criação de um serviço diplomático europeu, e a atribuição de personalidade jurídica para a União Europeia. Por fim, mais solidariedade seria obtida com a institucionalização do modelo social europeu, a obrigação de solidariedade em matéria energética, e a cláusula de solidariedade em caso de ataque terrorista ou catástrofe natural ou humana contra um dos Estados-membros.¹⁴⁴

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1º de janeiro de 2009, demonstra, portanto, a insistência da União Europeia na busca de reformas que venham a torná-la mais eficiente e democrática, pelo menos em teoria, e reafirma a ideia de que ainda não foi encontrado ou estabelecido um modelo político e democrático definitivo para que a União alcance totalmente tais objetivos.

O presente Capítulo, assim, pretende analisar, primeiramente, qual a natureza e como funciona o atual modelo político-decisório da União Europeia, após a adoção do Tratado de Lisboa, e as respectivas reformas introduzidas, por meio do estudo da sua natureza jurídico-política, das suas instituições e do seu modo de tomada de decisões. A seguir, tendo em vista esse modelo, será analisado o seu efetivo caráter democrático, com a verificação da presença de requisitos mínimos de democracia; e, por fim, a análise da questão do chamado déficit democrático da União Europeia.

¹⁴² O reconhecimento do princípio da subsidiariedade, conforme Reverbel, é “consequência direta e pressuposto primeiro da organização política e social” e, segundo o qual, “tudo o que possa ser feito, e bem, pela organização inferior não pode ser subtraído pela organização superior.” In: REVERBEL, C.E.D. *Op. Cit.*, p. 38,39.

¹⁴³ A iniciativa popular apenas tem o poder de convidar a Comissão à apresentar a proposta sugerida. In: UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, artigo 11º, nº 4.

¹⁴⁴ LUZÁRRAGA, Francisco Aldecoa; LLORENTE, Mercedes Guinea. *Op. Cit.*, p. 30.

1. A União Europeia sob o Tratado de Lisboa

A compreensão do modelo decisório da União Europeia exige, primeiramente, a análise da sua natureza jurídica e a exposição das atuais funções das Instituições responsáveis pelas decisões, conforme definido pelo Tratado de Lisboa. Sob o enfoque do processo decisório e do seu aspecto democrático, a análise institucional deve concentrar-se principalmente nos órgãos que possuem poderes sobre a eleição das prioridades, sobre a condução e execução das políticas da União e sobre a criação do direito comunitário, ou seja, nas instituições fundamentais no plano jurídico-político da União Europeia.¹⁴⁵

Assim, o estudo deve ser concentrado no Conselho Europeu, Conselho, Comissão, Parlamento e Banco Central Europeu. O Tribunal de Justiça, apesar de sua fundamental importância na construção jurisprudencial garantidora da supremacia do direito comunitário,¹⁴⁶ e de ser responsável direto pela realização da integração até o momento alcançada, não terá suas competências esmiuçadas, notadamente, em razão de seu caráter judicial, e não de formulação ou de condução de políticas comunitárias. Da mesma forma, não será analisado o Tribunal de Contas, também em razão de seu caráter técnico e auxiliar e não de formulador e condutor de políticas institucionais.

1.1. A natureza jurídico-política

A questão a respeito da natureza jurídico-política da União Europeia sempre foi fonte de discussões, tanto no âmbito do direito internacional quanto no do direito do Estado. Principalmente quando se tenta enquadrá-la em algum modelo já definido e conceituado.

De antemão, entretanto, não é preciso descer a detalhes da teoria do Estado para ser afastada, de pronto, a possibilidade da União já ser um Estado, nos moldes dos Estados-nação atuais. Apesar de ainda não existir uma conceituação definitiva e amplamente aceita do que seja o Estado moderno, há certo consenso em relação

¹⁴⁵ MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñán. *Op. Cit.*, p. 166,167.

¹⁴⁶ JAEGER JR, Augusto. *Temas de Direito da Integração e Comunitário*. São Paulo: LTr, 2002, p.184.

aos seus elementos constitutivos.¹⁴⁷ Três são as características fundamentais que constituem um modelo Estado moderno europeu, ou ocidental, e que quando confrontados com uma sociedade política qualquer, indicam o grau de estatização existente: concentração do poder político sob forma de monopólio, inclusive o de criação e de aplicação do direito; um conjunto de instituições impessoais, que não se confundem com os seus dirigentes; e um território geograficamente delimitado, que limita e fortalece o exercício desse poder.¹⁴⁸ Em suma, soberania, impessoalidade, e território.

Confrontados esses elementos com o seu atual estágio de desenvolvimento, é possível afirmar-se que a União Europeia possui pelo menos dois dos três elementos: um espaço territorial definindo, composto pelo conjunto de seus países membros; e a impessoalidade do exercício do poder político. Todavia, faltaria à União Europeia a característica da soberania absoluta, o monopólio do poder político sobre esse território. A União exerce apenas parcelas das soberanias dos Estados-membros, que lhe foram transferidas nos limites das competências estabelecidas pelos Tratados constitutivos, e nada mais. A ausência, ainda, de uma política exclusivamente europeia de segurança interna e externa, também depõe contra a sua natureza estatal. Nesse sentido, é seguro dizer que a União Europeia não seria um Estado justamente por não possuir o requisito talvez mais importante para a constituição de um Estado, conforme definido pelo Tratado de Vesfália: o monopólio do uso legítimo da força e da violência dentro do seu território.¹⁴⁹

Da mesma forma, a União não poderia ser caracterizada como uma federação de Estados, já que a federação, uma vez formada, torna-se ela mesma um Estado, com todos os seus principais elementos. Segundo a definição clássica de Estado federal, o governo federal tem competência sobre todo o território da federação e poderes mínimos para a garantia da sua unidade política e econômica. Aos Estados federais, por sua vez, que têm competências sobre os seus respectivos

¹⁴⁷ CASAMASSO, Marco A. L. *Gênese do Estado Moderno: Uma Perspectiva Não-Reducionista*. In: ALVES, Cleber F; SALLES, Sérgio de S. (org.). *Justiça, Processo e Direitos Humanos: Coletânea de Estudos Multidisciplinares*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 134.

¹⁴⁸ Ibidem, p.135.

¹⁴⁹ JOLLY, Mette E. *The European Union and the People*. Oxford: Oxford University Press, 2007. Kindle Edition, ISBN 978-0-19-921307-8, pos. 161 de 3217.

territórios, seriam assinalados os demais poderes.¹⁵⁰ Em que pese a União Europeia possuir, desde o seu início, forte viés federal, e parecer caminhar cada vez mais nesse sentido, ainda não reúne todas as características de uma federação propriamente dita, seja pela limitação de suas competências, seja pela possibilidade de retirada dos Estados-membros da União, algo inconcebível dentro de um Estado federal. A União Europeia, todavia, apresenta todos os elementos de um federalismo no seu estado latente, e pode ser definida como “embrião de uma estrutura federal.”¹⁵¹

De outro modo, também não é possível assemelhar a União Europeia a uma Confederação de Estados, principalmente porque a transferência de competências dos Estados-membros para a União vai além da normalmente existente em uma confederação. O princípio político em que se baseia uma confederação é o da subordinação do seu órgão central ao poder dos Estados. Assim, a confederação representa apenas os interesses dos Estados que a compõem, e o seu funcionamento é exclusivamente intergovernamental; deste modo, está sujeito ao direito de veto de cada um dos Estados.¹⁵² A União Europeia, entretanto, além de não representar apenas os interesses dos seus Estados-membros, já está dotada de instituições supranacionais cujo modo de decisão não mais admite o poder de veto.

Assim, se não é um Estado soberano nem uma federação ou confederação, a União Europeia estaria no âmbito das organizações internacionais. As organizações internacionais possuem natureza de pessoa jurídica de direito internacional, de caráter institucional, e encontram seu fundamento no poder soberano dos Estados. Logo, sua natureza jurídica internacional é a mesma dos Estados, mas “com limites de competência predeterminados pelos próprios membros que a constituem”.¹⁵³

São os Estados, portanto, e através deles os cidadãos, que dotaram de competências a União Europeia a qual, entretanto, não foi e nem é fruto de um poder originário criado a partir de um ato constituinte popular. Desse modo, mesmo após o Tratado de Lisboa, a União continua sendo uma associação voluntária de Estados soberanos que concedem competências concretas e limitadas, para serem

¹⁵⁰ BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007a, p. 481.

¹⁵¹ BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007b, p. 1272.

¹⁵² Ibidem, p. 219.

¹⁵³ VARELLA, Marcelo D. *Direito Internacional Público*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 260.

exercidas em consonância com as condições estabelecidas nos Tratados. Assim, a União Europeia é fruto de um “poder constituinte intergeracional constante” oriundo da vontade dos Estados democráticos em construir e impulsionar o processo de integração, condição *sine qua non* do sistema, por meio dos Tratados por eles firmados.¹⁵⁴

Estabelecida a natureza jurídica da União Europeia como mais próxima de uma organização internacional, a definição de sua natureza política, todavia, não gera menos controvérsias.

A União Europeia criou um modelo híbrido e único, sem precedentes, de federalismo intergovernamental¹⁵⁵ em que convivem, lado a lado, o modelo federal de Estado no âmbito das políticas comuns e o modelo intergovernamental no âmbito da política exterior e de segurança comum. Assim, apesar do Tratado de Lisboa ter suprimido o trecho do projeto constitucional que estabelecia a dupla fundamentação e legitimação da União nos cidadãos e nos Estados,¹⁵⁶ a natureza política da União Europeia continua a ser a de um sistema político *sui generis* fundado em uma dupla legitimidade: federal-cidadã e intergovernamental. Esse modelo político-jurídico único seria fruto da evolução da União no decorrer de sua existência e de uma verdadeira mutação do seu modelo inicial de comunidade de Estados para uma União política.¹⁵⁷ As comunidades europeias formadas pelos tratados internacionais transformaram-se em uma união política por tempo indeterminado e,

com a introdução de uma cidadania própria da União, com a referência explícita a um interesse europeu pelo bem comum e com o reconhecimento da União como personalidade jurídica própria, os

¹⁵⁴ “*poder constituyente intergeneracional constante*”. MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. *Op. Cit.*, p. 49.

¹⁵⁵ Luzárraga traz sinônimos de federalismo intergovernamental utilizados pela doutrina, mas, que possuem o mesmo conteúdo e significado: federalismo supranacional, federalismo de Estados-nação, federalismo parcial. In: LUZÁRRAGA, Francisco Aldecoa; LLORENTE, Mercedes Guinea. *Op. Cit.*, p. 101.

¹⁵⁶ O primeiro artigo e inciso do projeto de Tratado Constitucional da União Europeia trazia a seguinte definição da União: “A presente Constituição, que nasce da vontade dos cidadãos e dos Estados da Europa de construir um futuro comum, cria a UNIÃO EUROPEIA, à qual os Estados-Membros atribuem competências para atingirem os objetivos comuns.” Já o artigo 1º do Tratado de Lisboa, ora em vigor, traz a seguinte redação: “Pelo presente Tratado, as ALTAS PARTES CONTRATANTES, instituem entre si uma UNIÃO EUROPEIA, adiante designada por “UNIÃO”, à qual os Estados-Membros atribuem competências para atingirem os seus objetivos comuns.” In: UNIÃO EUROPEIA. Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. *Op. Cit.*, Artigo 1º, I. UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, Artigo 1º.

¹⁵⁷ LUZÁRRAGA, Francisco Aldecoa; LLORENTE, Mercedes Guinea. *Op. Cit.*, p. 99-101.

tratados se tornaram base de uma comunidade politicamente constituída.¹⁵⁸

A definição da União Europeia, não como um Estado, mas, como um sistema político *sui generis*, todavia, não significa que a política na União Europeia seja substancialmente diferente da praticada pelos governos dos Estados nacionais com sistema democrático;¹⁵⁹ nem que não deva ser buscada uma forma cada vez mais democrática da condução de suas políticas. Nesse sentido, faz-se necessária a análise das instituições e do modelo decisório da União para, em seguida, verificar o alcance do seu objetivo democrático.

1.2. As Instituições

O intuito do presente tópico não é fazer um estudo detalhado das Instituições da União Europeia, mas permitir a compreensão da participação, da força e da influência de cada uma no processo de tomada de decisões da União, através da análise das suas competências, modo de composição, de deliberação e de quem são os interesses por elas defendidos. A exposição seguirá a ordem de apresentação das Instituições adotada pelo Tratado de Lisboa.

A. O Parlamento Europeu¹⁶⁰

Em termos de uma análise sobre democracia e déficit democrático na União Europeia, como se propõe o presente estudo, o Parlamento Europeu é o ponto central. Isso em razão do Tratado de Lisboa ter definido o Parlamento como a instituição que diretamente representa os cidadãos no âmbito da União, ao mesmo tempo em que determinou ser o funcionamento da União Europeia baseado na democracia representativa. O Parlamento, portanto, seria o principal responsável por tornar a União democrática. Logo, são os seus poderes, a sua força institucional perante os demais órgãos e a sua influência no processo decisório da União Europeia que indicarão a efetiva existência de democracia no funcionamento da União. O detalhamento da organização e das competências do Parlamento Europeu será realizado no próximo Capítulo do presente estudo. Entretanto, é preciso desde

¹⁵⁸ HABERMAS, Jürgen. *Sobre a Constituição da Europa*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 67.

¹⁵⁹ HIX, Simon. The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics. *West European Politics*, 1994, 17(1): 1-30. *Apud* JOLLY, Mette E. *Op. Cit.*, pos. 159 de 3217.

¹⁶⁰ MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. *Op. Cit.*, p. 221.

já indicar quais as suas funções atuais, para possibilitar a análise do modelo decisório da União.

Atualmente, o Parlamento Europeu possui 754 membros eleitos diretamente pelos cidadãos dos Estados-membros para um mandato de cinco anos. Sua representação é degressivamente proporcional, sendo que, a partir das eleições de 2014, nenhum país poderá ter mais de 96 nem menos de seis cadeiras. De acordo com o Tratado de Lisboa, o Parlamento, além de representar o povo europeu no âmbito da União, exerce a função legislativa e orçamentária em conjunto com o Conselho, a função de controle político e funções consultivas.¹⁶¹ O Parlamento também elege o Presidente da Comissão indicado pelo Conselho. Apesar de ser coautoridade legislativa, o Parlamento não possui iniciativa legislativa ampla, mas tão somente para matérias relacionadas ao seu próprio funcionamento. Todas as suas decisões são tomadas por maioria, o que o torna, dessa forma, uma instituição eminentemente de natureza supranacional.

B. O Conselho Europeu¹⁶²

O Conselho Europeu representa os Estados-membros e é a instituição responsável por dar à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento e por definir as orientações e prioridades políticas da União.¹⁶³ É composto pelos Chefes de Estado ou Governo dos Estados-membros, pelo Presidente da Comissão e pelo seu Presidente que, pelo Tratado de Lisboa, não pode mais ser um dos Chefes de Estado ou Governo em exercício no seu respectivo país. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança participa dos seus trabalhos. Porém, é o Presidente do Conselho Europeu que assegura a representação externa da União nas matérias de política externa e de segurança comum, sem prejuízo das atribuições do Alto Representante.

O Conselho Europeu é a única instituição da União cujas decisões são, em regra, tomadas somente por consenso¹⁶⁴, situação que o coloca como a instituição de caráter intergovernamental por excelência da União Europeia. Conclui-se,

¹⁶¹ UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, Artigo 14º.

¹⁶² MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. *Op. Cit.*, p. 183.

¹⁶³ UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, Artigo 15º.

¹⁶⁴ O Conselho Europeu, por maioria qualificada, elege o seu presidente e o candidato a presidente da comissão. UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, Artigo 15º,5 e Artigo 17º, 7.

portanto, que os impulsos, as orientações e as prioridades da União são decididas por uma instituição exclusivamente intergovernamental que não conta com a participação de representantes diretos da população europeia, eleitos no âmbito europeu, em sua composição. O Conselho Europeu, através da sua autoinvestidura e das suas decisões informais, acaba por dominar o governo da União, ignorando até os Tratados quando entende necessário.¹⁶⁵ A desvinculação do Conselho Europeu com os interesses populares é ressaltada pelo fato dele defender fortemente os “interesses nacionais”, sendo que seus membros apenas estariam preocupados em garantir os interesses egoístas de seus países de origem.¹⁶⁶

Embora as decisões do Conselho Europeu sejam tomadas por consenso, ele exerce um poder considerável sobre a União Europeia, em razão de possuir “uma forte legitimação por parte dos chefes de governo eleitos”, sendo, portanto, “sede da dominação intergovernamental dos chefes de governo” e formando “a verdadeira contraposição ao Parlamento.”¹⁶⁷

C. O Conselho¹⁶⁸

O Conselho é a segunda instituição da União que representa os Estados-membros. É composto por representantes dos governos dos Estados-membros de nível ministerial¹⁶⁹, e dificilmente atendem a outros interesses que não os do seu respectivo governo, independentemente da posição dos parlamentos nacionais ou da vontade popular.

O Conselho, além de exercer a função legislativa e orçamentária conjuntamente com o Parlamento, é responsável pela coordenação e definição das políticas da União. Em regra, o seu sistema de votação é o da maioria qualificada, ou dupla maioria que, a partir de 2014, exigirá para aprovação de seus atos, ao mesmo tempo, o voto de 55% dos seus membros, num mínimo de 15, e que representem no mínimo 65% da população da União. A presidência do Conselho é exercida de modo rotativo e igualitário entre todos os Estados-membros.

¹⁶⁵ HABERMAS, Jürgen. *Questa Europa è in Crisi*. Roma-Bari: Editori Laterza, 2011, p. 37.

¹⁶⁶ COHN-BENDIT, Daniel; VERHOFSTADT, Guy. *Por Europa!* Madrid: Biblioteca Nueva, 2012, p. 42.

¹⁶⁷ HABERMAS, 2012, p. 80.

¹⁶⁸ MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. *Op. Cit.*, p. 249.

¹⁶⁹ UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, Artigo 16º, n. 1 e 2.

D. A Comissão¹⁷⁰

A Comissão Europeia é o órgão executivo por excelência da União Europeia e exerce essa função desde a criação da primeira Comunidade (CECA) em 1951. Naquela época, seus poderes eram mais amplos, sendo responsável, inclusive, pela definição das políticas da Comunidade. Com a evolução da União, a Comissão passou a ter um caráter eminentemente executivo, mas manteve a exclusividade da iniciativa legislativa, que a acompanha desde seus primórdios.

Assim, pelo Tratado de Lisboa, cabe à Comissão promover os interesses gerais da União e tomar as iniciativas adequadas para tanto.¹⁷¹ Ela também controla a aplicação do direito da União, sob a fiscalização do Tribunal de Justiça da União Europeia, executa o orçamento, gere os programas e exerce funções de coordenação, de execução e de gestão em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados. A Comissão ainda assegura a representação externa da União por meio do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que é um dos seus vice-presidentes, exceto nos assuntos de política externa e de segurança comum, que é de atribuição do Conselho Europeu. Por fim, a Comissão toma a iniciativa da programação anual e plurianual da União com vistas à obtenção de acordos interinstitucionais.

Os membros da Comissão possuem mandato de cinco anos e devem ser escolhidos entre os nacionais dos Estados-membros, com base em um sistema de rotação adotado pelo Conselho Europeu, rigorosamente igualitário e proporcional, levando-se em consideração o tamanho e a população de cada país relativamente ao conjunto da União. O processo de escolha dos membros começa pela determinação do seu Presidente. É o Conselho Europeu que, por maioria qualificada, indica o candidato a Presidente a ser submetido à aprovação do Parlamento. O Conselho Europeu deve levar em consideração o resultado das eleições para o Parlamento ao fazer sua indicação. Isso não significa que a escolha deva recair sobre um determinado deputado, mas que o indicado tenha afinidade ou seja do partido ou da coligação majoritária do Parlamento. O Parlamento, por

¹⁷⁰ MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. *Op. Cit.*, p. 199.

¹⁷¹ UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, Artigo 17º.

maioria, aprova o candidato. Se não for obtida a aprovação, o Conselho Europeu deve indicar um novo nome.

Eleito, o Presidente adota a lista dos demais membros da Comissão de comum acordo com o Conselho e levando em consideração as sugestões dos Estados-membros. Composta a lista, ela é encaminhada ao Parlamento para aprovação conjunta com a indicação do Presidente e do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Aprovado o colegiado pelo Parlamento, a Comissão é nomeada pelo Conselho Europeu.

A Comissão toma suas decisões por maioria qualificada. O Parlamento Europeu exerce o controle político sobre a Comissão e pode votar uma moção de censura, que implicará na demissão coletiva do órgão. A Comissão, portanto, possui caráter supranacional e tem como função representar diretamente, não os interesses dos Estados ou dos cidadãos, mas os interesses da própria União Europeia.

E. O Banco Central Europeu¹⁷²

A definição e a execução da política monetária da União competem ao Eurossistema, composto pelo Banco Central Europeu e pelos bancos centrais nacionais dos Estados-membros que utilizam o euro. O Eurossistema, por sua vez, está inserido no Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), que ainda inclui todos os demais bancos centrais nacionais dos países da União que não adotam o euro. Todo o sistema, por sua vez, é dirigido pelo Banco Central Europeu, por seu próprio Conselho e sua Comissão executiva.

O Banco Central Europeu tem personalidade jurídica própria e deve atuar de forma independente, sem receber instruções das instituições, órgãos ou organismos da União, dos Governos dos Estados-membros ou de qualquer outra entidade.¹⁷³ A União e os Estados-membros devem respeitar a independência do Banco Central Europeu.

¹⁷² MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. *Op. Cit.*, p. 287.

¹⁷³ UNIÃO EUROPEIA. Versão Consolidada do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), Jornal Oficial da União Europeia, C 83, p. 47-199, publicado em 30 de março de 2010. Artigos 282º e ss., e 127º e ss.

No exercício de suas atribuições, o Banco Central Europeu pode tomar decisões, formular recomendações e emitir pareceres, com poderes inclusive para aplicar multas diante do descumprimento de suas decisões.

O Conselho do Banco Central Europeu é composto pela Comissão executiva do Banco Central Europeu e pelos governadores dos bancos centrais nacionais dos países que adotam o euro. A comissão executiva, por sua vez, é composta pelo Presidente do Banco Central Europeu, pelo seu Vice-Presidente e por quatro vogais. A Comissão executiva do Banco Central Europeu é nomeada pelo Conselho Europeu, por maioria qualificada, e para mandato de oito anos, após recomendação do Conselho e consulta ao Parlamento Europeu e ao Conselho do Banco Central Europeu.

O controle sobre as atividades do Banco Central Europeu, nos termos do Tratado de Lisboa, é realizado por meio do envio de relatório sobre suas atividades e política monetária ao Conselho Europeu, Conselho e Parlamento Europeu. Com base nesse relatório, o Parlamento pode proceder a um debate de caráter geral. O Parlamento também pode solicitar a oitiva do Presidente do Banco Central e dos membros da Comissão executiva.

Quadro esquemático das Instituições da União Europeia

	PARLAMENTO EUROPEU	CONSELHO EUROPEU	CONSELHO	COMISSÃO	TRIBUNAL DE JUSTIÇA	BANCO CENTRAL	TRIBUNAL DE CONTAS
PRINCIPAIS FUNÇÕES	Representar os cidadãos; legislador; controle político.	Definir as orientações e prioridades políticas gerais da União.	Representar os governos dos Estados; legislador; coordenar e definir as políticas da União.	Executar as políticas e as decisões da União.	Garantir o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados.	Definir e executar a política monetária da União.	Fiscalizar as contas da União.
FORMA DE ESCOLHA DOS MEMBROS	Eleições diretas.	Chefes de Estado ou Governo.	Ministros ou membros dos governos nacionais.	Presidente indicado pelo Conselho Europeu e eleito pelo Parlamento.	Nomeados em comum acordo pelos governos dos Estados-membros.	Nomeação do Conselho Europeu, com oitiva do Conselho e aprovação do Parlamento.	Lista dos Estados-membros, aprovada pelo Conselho, após consulta Parlamentar.
DEFESA DE INTERESSES	Cidadãos	Estados	Estados	União	União	União	União
SISTEMA DE DECISÃO	Maioria	Predomínio do consenso	Predomínio da maioria	Maioria	Maioria	Maioria	Maioria
NATUREZA DECISÓRIA	Supranacional	Predomínio intergovernamental	Predomínio supranacional	Supranacional	Supranacional	Supranacional	Supranacional

Da análise das instituições responsáveis pela definição de políticas e tomada de decisões na União Europeia é possível estabelecer quais instituições tendem a

representar mais os interesses dos Estados, dos cidadãos e da União, além da natureza do seu sistema decisório: supranacional ou intergovernamental.

A tendência de representação de interesses pode ser definida em função da composição da Instituição. Assim, se a composição recai sobre membros dos governos dos Estados, ou por pessoas por eles indicados, a tendência é que haja um predomínio da defesa dos interesses governamentais, já que os membros atuam como verdadeiros delegados dos governos e para eles devem prestar contas, sob pena de serem substituídos. Essas Instituições seriam o Conselho Europeu e o Conselho. Ao contrário, se os membros são diretamente eleitos pelo povo, como no caso do parlamento, ou escolhidos entre pessoas de reconhecida capacidade técnica desvinculadas dos governos nacionais, como no caso da Comissão, Tribunal de Justiça, Banco Central e Tribunal de Contas, a tendência é que sejam defendidos interesses predominantemente dos cidadãos e da própria União, respectivamente.

No que se refere à natureza decisória da instituição, a diferença fundamental e que caracteriza uma instituição como supranacional ou intergovernamental é a maneira pela qual é tomada uma decisão, ou seja, através da maioria ou da unanimidade de seus membros. Assim, a instituição que exija consenso ou unanimidade será intergovernamental;¹⁷⁴ e aquela que exija apenas maioria terá caráter supranacional.

A conceituação de supranacionalidade (vide Cap. I), tradicionalmente, abrange apenas a análise da organização internacional como um todo, considerando somente os seus efeitos sobre os Estados-membros sem, porém, estendê-la aos seus órgãos internos e respectivos funcionamentos. Assim, havendo transferência de parcela de soberania e primazia do direito comunitário sobre os Estados, a organização já poderia ser caracterizada como supranacional.

Entretanto, é possível e preciso o complemento dessa análise considerando-se os seus órgãos decisórios individualmente. Em última *ratio*, é o sistema de decisão adotado pelos órgãos dirigentes da organização que de fato lhe confere, ou não, a supranacionalidade. Assim, se o órgão dirigente da organização adotar um

¹⁷⁴ FURLAN, Fernando de Magalhães. *Supranacionalidade nas Associações de Estados: Repensando a soberania*. Curitiba: Juruá Editora, 2008, p. 150.

sistema decisório baseado apenas na unanimidade, não haverá efetiva transferência de soberania, mesmo que formalmente prevista, pois pelo poder de veto nenhum Estado será compelido a fazer algo que não queira. É a adoção do sistema decisório da maioria que garante a supranacionalidade, uma vez que o Estado vencido terá que adotar a decisão da maioria vencedora. A utilização do termo supranacional, assim, também é adotada para designar as instituições europeias que decidem por maioria.¹⁷⁵

As decisões e políticas da União Europeia, portanto, são tomadas através de um sistema complexo, composto por dois órgãos que representam os Estados-membros, sendo um intergovernamental e outro preponderantemente supranacional, mas que conserva algumas votações por unanimidade, Conselho Europeu e Conselho, respectivamente; e, ainda, por dois órgãos de natureza supranacional, mas que representam interesses diretos distintos, da população e da União, respectivamente, o Parlamento e a Comissão.

A distribuição de funções entre as instituições, todavia, não estabelece um equilíbrio de poderes que seria necessário entre interesses dos Estados-membros e da população, pressupondo que o interesse da União, em tese, deveria ser buscado por todas as instituições, mesmo que indiretamente.

Com efeito, as definições das orientações e das prioridades políticas gerais ficam a critério exclusivo do Conselho Europeu, representante máximo dos Estados, e eminentemente intergovernamental. Do mesmo modo, a definição das políticas específicas e de coordenação fica a critério do Conselho, composto por Ministros ou membros do alto escalão dos governos nacionais e que ainda divide o poder legislativo e orçamental com o Parlamento. São poderes fundamentais, fortes e decisivos que, entretanto, não contam com a participação popular, seja diretamente, seja indiretamente através dos seus representantes eleitos para o Parlamento. Por fim, são poderes não submetidos a qualquer controle político, já que o Parlamento não possui mecanismos efetivos de controle sobre tais órgãos.

Por sua vez, o Parlamento Europeu, representante dos interesses dos cidadãos europeus e eleito por sufrágio universal e direto, exerce parcela do poder

¹⁷⁵ MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. *Op. Cit.*, p. 199.

legislativo e orçamental com o Conselho, sem iniciativa legislativa, e um controle político sobre a Comissão consistente na escolha de seu presidente, aprovação de seus membros e possibilidade de moção de censura para sua demissão conjunta. O Parlamento, assim, não participa das decisões sobre os rumos e prioridades políticas da União a cargo do Conselho Europeu e, quando essas decisões se transformam em projetos normativos, deve dividir o poder de aprová-las ou rejeitá-las com o Conselho, submetendo-se a um processo de conciliação que pode mostrar-se, muitas vezes, desfavorável aos interesses dos cidadãos. O Parlamento, ainda, sem o poder de iniciativa legislativa, não tem a possibilidade de definir o momento que entenda oportuno para a apresentação dos seus projetos de interesse da União e dos cidadãos, dependendo, para tanto, da anuência da Comissão.

1.3. O modelo decisório

No âmbito da União Europeia três modelos de Estado concorrem entre si para definir qual deles prevalecerá como condutor do processo de integração: o francês, o alemão e o britânico,¹⁷⁶ todos baseados, respectivamente, nos seus próprios modelos nacionais.

O modelo francês é essencialmente burocrático, baseado em um forte poder executivo e que teria servido de inspiração para a formatação da Alta Autoridade, órgão executivo da primeira Comunidade Europeia (CECA). Trata-se de um sistema de fácil transposição para a União Europeia, pois basta a formalização de um processo decisório centralizado.¹⁷⁷

O modelo alemão, ao contrário do francês, tem inspiração federalista e cria várias esferas de autoridade, com controles efetivos para evitar sobreposição de poderes e uma poderosa corte constitucional. O federalismo alemão pressupõe a contenção da centralização do poder e o fortalecimento do Estado de Direito baseado no estrito cumprimento da lei.

Por fim, o modelo britânico é definido pelas características da *common-law*, ou seja, baseado no costume, na autoridade e confiança nos precedentes, no

¹⁷⁶ SIEDENTOP, Larry. *Op. Cit.*, pos. 1942 de 4460.

¹⁷⁷ Ibidem, pos. 1955 de 4460.

consenso, no acordo não sobre os objetivos, mas necessariamente sobre o método de governo, e na informalidade.¹⁷⁸

Da análise dos três modelos apresentados, não há dúvidas de que o francês foi o adotado pelos idealizadores da primeira Comunidade, Monnet e Schuman, e prevalece até hoje, com o poder concentrado não apenas no órgão executivo propriamente dito da União, a Comissão, mas principalmente nos órgãos representantes das cúpulas dos Estados-membros, o Conselho Europeu e o Conselho. O modelo britânico é praticamente impossível de ser transportado para a União, seja porque depende de um costume ainda inexistente no âmbito europeu, seja porque são poucos os países da União baseados no uso da *common-law*. Já o modelo alemão, por implicar necessariamente em um reforço do aspecto federalista do sistema, encontra sérias resistências nos Estados-membros, que não querem ver reduzidos os poderes do Conselho Europeu e do Conselho. Não por acaso, as tentativas de reforçar o caráter federalista da União foram por duas vezes rejeitadas pela França, tanto na recusa da Comunidade Europeia de Defesa, quanto na rejeição do Tratado Constitucional.

O modelo francês, todavia, por ser extremamente centralizado no executivo, pode acarretar uma inevitável prevalência de certo grau de arbitrariedade no sistema decisório. Situação que beneficia e molda as decisões conforme os interesses da elite política e daqueles que se encontram no topo do sistema, caso não sejam bem definidas efetivas formas de controle sob os órgãos centralizadores do poder. Isso não significa dizer que a França não seja democrática. Ao contrário, não há dúvidas de que a França viva em plena democracia e com os instrumentos necessários para assegurá-la. Entretanto, a transposição dessa forma, e notadamente, dessa ideia de governo para a União Europeia, a depender da maneira como for implementada, principalmente sem instrumentos efetivos de controle, pode implicar em deficiência democrática.¹⁷⁹

O sistema decisório da União Europeia, no quadro do modelo de Estado francês, desenvolveu-se durante a própria evolução da União para uma espécie de sistema particular de governança em múltiplos níveis, ou *multi-level governance*

¹⁷⁸ SIEDENTOP, Larry. *Op. Cit.*, pos. 1956 de 4460.

¹⁷⁹ Ibidem, pos. 1949 de 4460.

(MLG),¹⁸⁰ e que se opõe ao sistema de *state--centric governance* (SCG), ou governança centralizada de Estado.

Primeiramente, o sistema de *state-centric governance* pressupõe que a integração europeia não ameaça a autonomia dos Estados-membros. Assim, a soberania dos Estados-membros seria preservada e até reforçada pela União. A ideia central é de que todas as concessões dos Estados e decisões da União são frutos de negociação e consenso entre os Estados, sendo que nenhum deles faz ou deixa de fazer algo que não seja desejado, ou seja, não há imposição de decisões ou políticas. No sistema de *state-centric governance*, os governos nacionais concentram no seu nível as decisões tomadas em âmbito europeu, que se torna único, e as instituições supranacionais apenas teriam a função de facilitar as negociações entre os Estados, fornecendo elementos de informação para aperfeiçoar o consenso. Portanto, as decisões tomadas e as políticas acordadas refletiriam exclusivamente os interesses dos governos nacionais, com pouca ou nenhuma influência das instituições supranacionais.¹⁸¹

O sistema de *multi-level governance*, ao contrário, pressupõe que o processo decisório da União é compartilhado entre múltiplos níveis de governo: subnacionais, nacionais e supranacionais. Assim, os governos nacionais não teriam o monopólio da formação da política da União, mas sim o seu exercício em conjunto com os órgãos supranacionais existentes. O sistema de *multi-level governance* implicou na mudança do *locus* do controle político da União Europeia, passando-o dos Estados para as suas instituições autônomas:

Embora os governos nacionais sejam formidáveis participantes do processo decisório político da União Europeia, o controle escapou deles e foi para as instituições supranacionais. Os Estados perderam uma certa parcela da sua antiga autoridade sobre os indivíduos nos seus respectivos territórios. Em suma, o locus do controle político mudou. A soberania estatal individual está diluída na União Europeia em razão de uma política decisória coletiva formada pelos governos nacionais e pelo papel autônomo do Parlamento Europeu, da

¹⁸⁰ HOOGE, Leisbet; MARKS, Gary. *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2001, ISBN 0-7425-1020-4, Kindle Edition, pos. 116 de 3578.

¹⁸¹ Ibidem, pos.118 de 3578.

Comissão Europeia, do Tribunal de Justiça da União Europeia, e do Banco Central Europeu.¹⁸²

O sistema de *multi-level governance*, portanto, baseia-se em três princípios. Primeiro, os poderes decisórios são compartilhados por diferentes instituições, de diferentes níveis, e não monopolizadas pelos governos nacionais. Segundo, o processo decisório coletivo advindo desse sistema implica em uma significativa perda de poder para os governos nacionais individualmente considerados. E, por fim, as arenas políticas dos diferentes níveis de governo são interconectadas e não isoladas.

Nesse aspecto, atores subnacionais não estão conectados apenas aos seus governos nacionais, mas operam em ambas as arenas, nacionais e supranacionais, criando associações transnacionais no processo, que envolvem todo o espaço europeu.¹⁸³ É essa interação das políticas nacionais e internacionais, com a participação de vários atores, a principal característica do sistema *multi-level governance*. Sistema por sua vez rejeitado pelo modelo de *state-centric governance*, pautado no monopólio dos governos nacionais na interface entre as arenas nacionais e supranacionais.

O modelo de *multi-level governance*, todavia, não se encontra explicitado nos Tratados da União Europeia e, por isso, não possui um equilíbrio estável.¹⁸⁴ Sempre existiu, e continuará existindo, uma disputa, mesmo que velada, no interior da União, pela prevalência de modelos intergovernamentais sobre supranacionais e vice-versa. Durante o processo de evolução da União, que teve início com forte domínio do modelo supranacional na CECA, houve momentos em que prevaleceu o modelo intergovernamental, durante as décadas de 1960 e 1970, até uma nova guinada para o modelo supranacional na década de 1980, a partir da edição do Ato Único Europeu. O Tratado de Lisboa, principalmente pela sua intenção de fortalecimento

¹⁸² “While national governments are formidable participants in EU policy making, control has slipped away from them to supranational institutions. States have lost some of their former authoritative control over individuals in their respective territories. In short, the locus of political control has changed. Individual state sovereignty is diluted in the EU by collective decision making among national governments and by the autonomous role of the European Parliament, the European Commission, the European Court of Justice, and the European Central Bank.” HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. *Op. Cit.*, pos. 118 de 3578.

¹⁸³ Ibidem, pos. 150 de 3578.

¹⁸⁴ Ibidem, pos. 534 de 3578.

da atuação do Parlamento Europeu no sistema decisório da União, e do reforço da participação dos parlamentos nacionais no controle do princípio da subsidiariedade, mantém a tendência, cada vez mais constante, de fazer prevalecer o modelo supranacional.

Apesar da dificuldade de serem alcançados, o equilíbrio e o bom funcionamento do sistema de *multi-level governance* asseguram a realização do princípio democrático da União Europeia, ao diminuir o poder dos governos nacionais e possibilitar uma efetiva participação da população europeia no processo decisório da União.

Entretanto, é condição indispensável para o sucesso do sistema de *multi-level governance* a concessão de efetiva força e poder de influência ao Parlamento Europeu e, conseqüentemente, aos partidos políticos de âmbito europeu, e também à sociedade civil, que deve participar dos seus trabalhos. Sem essa encorpada participação do Parlamento no processo de decisão da União, não há a distribuição de forças entre os múltiplos níveis de governo, e o sistema decisório da União passa a ser, na prática, o de *state-centric governance*, com exclusiva influência dos governos nacionais, implicando em efetivo déficit democrático.

1.4. QUADRO ESQUEMÁTICO DA EVOLUÇÃO DO MODELO DECISÓRIO DA UNIÃO EUROPEIA								
TRATADO/ ANO ¹	ESTADOS- MEMBROS	DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS	FUNÇÃO EXECUTIVA	FUNÇÃO LEGISLATIVA	INICIATIVA LEGISLATIVA	APROVAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	FUNÇÃO JUDICIAL	FUNÇÃO DE CONTROLE
Tratado de Paris - CECA 1951/52	6	Alta Autoridade e Conselho		Alta Autoridade		Alta Autoridade		Assembleia
Tratado de Roma CECA/CEE/Euratom 1957/58						Conselho		
Tratados de Reforma orçamentária CECA/CEE/Euratom 1970/1975	9	Conselho	Comissão ² (Alta Autoridade)	Comissão e Conselho	Comissão (Alta Autoridade)	Conselho e Parlamento	Tribunal de Justiça	Parlamento ³ e Tribunal de Contas ⁴
Ato Único Europeu CECA/CEE/Euratom 1986/87	12			Conselho e Parlamento (cooperação)				
Tratado de Maastricht UE (CE/Euratom) 1992/93		Conselho Europeu ⁵		Conselho e Parlamento (codificação)				
Tratado de Amsterdã UE (CE/Euratom) 1997/99	15	Conselho Europeu e Banco Central Europeu ⁶						
Tratado de Nice UE (CE/Euratom) 2001/03	25 ⁷							
Tratado de Lisboa UE (Euratom) ⁸ 2007/09	28 ⁹							

¹ As datas correspondem, respectivamente, ao ano da assinatura, e ao ano da entrada em vigor dos Tratados.

² O nome “Comissão”, para designar a instituição executiva das Comunidades, foi utilizado pela primeira vez no Tratado de Roma, e era aplicado na CEE e na Euratom. A CECA manteve o nome “Alta Autoridade” para o seu órgão executivo até 1965, quando, pelo Tratado de Bruxelas, ou de “Fusão”, passou a existir apenas uma única Comissão, Conselho e Parlamento para todas as Comunidades (CECA, CEE e Euratom).

³ O nome “Parlamento Europeu” passou a ser utilizado informalmente a partir de 1962, quando já havia ocorrido a unificação das Assembleias das três Comunidades existentes. A adoção formal, todavia, ocorreu apenas com o Ato Único Europeu.

⁴ Fiscaliza exclusivamente as contas da União.

⁵ O Conselho Europeu foi formalizado em 1974. O Ato Único Europeu, apesar de mencioná-lo pela primeira vez, não lhe atribuiu uma função específica. Na prática, porém, suas decisões já tinham forte influência sobre as comunidades desde as suas primeiras reuniões na década de 60.

⁶ O Banco Central Europeu (BCE) foi criado em 1998, e define apenas as políticas monetárias do bloco. De qualquer modo, sua ligação com o Conselho Europeu é forte, pois, os membros de sua Comissão Executiva são nomeados de comum acordo pelo Conselho Europeu, com base em recomendação do Conselho e prévia consulta ao Parlamento e ao Conselho do Banco Central Europeu.

⁷ O alargamento para 25 países foi efetivado em 2004.

⁸ A Euratom ainda existe formalmente com personalidade jurídica própria, mas, partilha as mesmas instituições da União Europeia.

⁹ A Croácia foi o 28º país a integrar a União Europeia em 1º de julho de 2013.

2. A democracia mínima

O preâmbulo que introduz o Tratado da União Europeia (TUE) define a democracia como um dos princípios informadores do processo de integração europeu.¹⁸⁵ A União advinda desse processo, assim, deve fundar-se no respeito aos princípios democráticos, consubstanciados na igualdade dos seus cidadãos e na garantia do direito de participação na vida democrática da União.

O Tratado partiu do pressuposto, portanto, que a União Europeia pode e deve ser um órgão democrático; mesmo que ela não constitua, como já visto, um modelo definido de Estado nacional e que não exista um definitivo consenso sobre a sua natureza política. A questão que de imediato se coloca, portanto, é se a União Europeia, diante do seu complexo sistema de funcionamento, de fato reúne os requisitos necessários para ser considerada como um ente democrático, conforme afirmado pelo Tratado de Lisboa; e se essa forma de democracia atende e realiza os princípios democráticos fundamentais.

Não se pretende, em razão do recorte epistemológico do presente estudo, fazer uma análise do que vem a ser democracia ou de todas as suas formas ou modelos existentes, situação que, devido à vastidão e complexidade do tema, mereceria um estudo próprio. Porém, é preciso estabelecer alguns pressupostos para o desenvolvimento do tema da democracia na União Europeia. Parte-se, assim, de três premissas básicas:¹⁸⁶

a) *a democracia é preferível em relação às suas alternativas*. Em que pese talvez ainda não ser universal, há um forte consenso em admitir a democracia, se não como a melhor forma de governo, pelo menos, como a preferível quando comparada a outras formas autocráticas ou totalitárias. A concepção de democracia como regime preferível decorre da ideia de que os sistemas políticos enfrentam um problema de escolha, e para se escolher entre um e outro é necessária a comparação entre melhor e pior; e não entre bom ou ruim, verdadeiro ou falso, pois esses dois últimos critérios de avaliação demandariam juízos de valor, ocasionando avaliações relativas e subjetivas. A preferência, por sua vez, é justificável através de

¹⁸⁵ UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, Preâmbulo.

¹⁸⁶ JOLLY, Mette E. *Op. Cit.*, pos. 241 de 3217.

argumentos racionais, assim como também o são as opções políticas. Nesse sentido, portanto, mesmo não sendo possível “provar a democracia”, é perfeitamente possível, por meio de argumentos racionais, inferir que a democracia é preferível.¹⁸⁷

b) *os cidadãos dos Estados-membros querem que a União Europeia seja uma entidade democrática.* Como condição para permanecer e ingressar na União Europeia o Estado-membro, ou candidato, deve possuir e manter um governo democrático. É possível pressupor, portanto, que se os cidadãos dos Estados-membros escolheram a forma democrática de governo para o seu país, queiram o mesmo para a União em que irão ingressar. A União é um sistema político produtor de decisões que afetam diretamente a vida dos cidadãos europeus, como os Estados que a compõem e, portanto, deve repetir o sistema democrático dos Estados com as adequações pertinentes e necessárias.

c) *A falta de legitimidade popular e a deficiência da representação democrática podem causar prejuízos para a integração.* A desconfiança e o descrédito no efetivo caráter democrático da União pelos cidadãos dos Estados-membros podem gerar sérias dificuldades para o bom progresso da integração política europeia, que precisa contar com apoio popular para obter avanços e não permitir retrocessos.

Estabelecidas as premissas de que a democracia é preferível e desejada pelos cidadãos europeus e que sua falta ou deficiência pode prejudicar o alcance dos objetivos da União, é preciso verificar se a União, de fato, preenche os requisitos necessários para ser considerada democrática. Tarefa, porém, que exige a adoção de um modelo democrático para ser verificado em face da realidade da União Europeia.

Assim, dentre os inúmeros modelos e definições de democracia existentes, optou-se pela concepção procedimental de democracia de Norberto Bobbio, na qual, necessariamente, devem ser definidos de antemão os métodos de decisão, ou seja, o “como se governa?” e o “quem governa?”.¹⁸⁸

¹⁸⁷ SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada, Vol. 2: As Questões Clássicas*. São Paulo: Ática, 1994b, p. 30.

¹⁸⁸ BOBBIO, Norberto. *Stato, governo, società*. 7ª edizione. Torino: Einaudi, 2009b, p. 149.

Não é desconhecida a existência da distinção conceitual entre democracia procedimental, ou formal, e a democracia substancial, essa última entendida como o conteúdo da forma, e caracterizada pelos fins e valores buscados por um determinado grupo político. Todavia, esses dois conceitos democráticos não possuem, historicamente, um elemento conotativo comum. Assim, pode ocorrer uma democracia formal que não consiga cumprir as promessas programáticas de uma democracia substancial e, também, uma democracia substancial sustentada e desenvolvida por um exercício não democrático do poder. É certo que uma democracia perfeita deveria ser tanto formal como material, porém, “um regime desse tipo, até o momento, pertence ao futuro”.¹⁸⁹

A opção pela concepção procedimental como modelo de verificação da democracia na União Europeia foi aqui elegida, pois, essa concepção “permite sustentar uma definição ‘mínima’ de democracia, que pode até ser considerada inadequada e insuficiente, mas sem a qual uma democracia simplesmente não se dá”.¹⁹⁰ A concepção de democracia como procedimento é admitida, além de Bobbio, também por Hans Kelsen, Joseph Schumpeter e Robert Dahl.

A característica essencial da democracia é a participação direta ou indireta do povo no governo, ou seja, na criação das normas de uma determinada comunidade. Assim:

se existe uma democracia direta ou representativa, trata-se, em ambos os casos, de um *processo*, um método específico de criar e aplicar a ordem social que constitui a comunidade, que é o critério do sistema político apropriadamente chamado democracia.¹⁹¹

A democracia seria, portanto, um processo determinado, uma convenção institucional, que teria por objetivo produzir decisões políticas com participação popular independentemente do conteúdo específico da ordem social, seja liberal, socialista ou qualquer outra. Logo, “a democracia é essencialmente um governo do

¹⁸⁹ “*un regime di questo genere appartiene sino ad ora al genere dei futuribili*”. BOBBIO, 2009b, p. 149-150.

¹⁹⁰ BUSSI, Mário. La Lezione di un Classico. In: BOBBIO, Norberto. *Quale Democrazia?* Brescia: Editrice Morcelliana, 2009a, p. 86.

¹⁹¹ KELSEN, Hans. *A Democracia*. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 142.

povo”, e, “até mesmo a democracia liberal é, em primeiro lugar, um processo específico.”¹⁹²

Dessa forma, para a formação de um conceito mínimo de democracia não é preciso classificá-la como, necessariamente, uma democracia liberal ou social no sentido econômico; e nem seria necessário, do mesmo modo, classificá-la como liberal no sentido da proteção dos direitos de liberdade, uma vez que a democracia tornou-se o principal instrumento para a defesa dos direitos de liberdade, sendo um efetivo prosseguimento e aperfeiçoamento do Estado liberal. Logo, democracia e liberdade são conceitos intrínsecos e indissociáveis, pois “apenas os Estados democráticos protegem os direitos do homem: todos os Estados autoritários do mundo são ao mesmo tempo antiliberais e antidemocráticos.”¹⁹³

Um conceito mínimo de democracia possui como principal objetivo proporcionar a participação do povo na elaboração das decisões políticas, por meio de seus representantes e de um processo definido e institucionalizado:

o método democrático é aquele arranjo institucional para chegar-se à decisões políticas que realizam o bem comum fazendo com que o povo decida questões por si próprio através da eleição de indivíduos que se reúnem com o intuito de defender essa vontade.¹⁹⁴

Um princípio elementar do conceito de democracia mínima consiste na plena igualdade política dos membros de determinada associação no sentido de presumir que todos são igualmente qualificados para participarem do processo de escolha dos rumos políticos do Ente ou Associação.¹⁹⁵

Assim, o procedimento democrático, para garantir a igualdade de todos, depende de três critérios: a participação efetiva nos processos de deliberação e controle sobre o governo; a igualdade do voto; e a aquisição de entendimento esclarecido.¹⁹⁶ Esse último critério pressupõe que, para poder participar e fazer escolhas conscientes, o cidadão precisa ter um conhecimento prévio das políticas

¹⁹² KELSEN, Hans. *Op. Cit.*, p. 143.

¹⁹³ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2005, p. 44.

¹⁹⁴ “The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions which realizes the common good by making the people itself decide issues through the election of individuals who are to assemble in order to carry out its will”. SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Taylor & Francis e-Library, 2010. Master e-book ISBN: 0-203-85709-7, p. 225.

¹⁹⁵ DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001, p. 49.

¹⁹⁶ Ibidem, p. 49.

adotadas e das alternativas possíveis. Além disso, precisa conhecer e compreender o funcionamento do sistema político. Trata-se de garantir transparência ao Ente político e informação ao cidadão.

A definição mínima de democracia é aquela em que, por regime democrático, “se entende, primeiramente, um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, no qual é prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados.”¹⁹⁷ Trata-se de uma definição formal, mas, objetiva de democracia, cuja clareza não é alcançada por nenhuma outra e que permite fazer, por critérios infalíveis, uma primeira e substancial distinção entre democracia e outras formas opostas de governo.¹⁹⁸

Além da caracterização da democracia mínima como um conjunto de regras procedimentais, é indispensável para a sua efetiva realização a existência de alternativas e a real possibilidade de escolha daqueles que são chamados a decidir, ou a eleger os que irão por eles decidir, por meio da garantia dos seus direitos fundamentais,¹⁹⁹ notadamente, de liberdade de opinião e de participação política. Um governo democrático se distingue de um não democrático, pois, é apenas no primeiro que os cidadãos podem livrar-se de seus governantes sem derramamento de sangue.²⁰⁰

Estabelecido o conceito mínimo de democracia como um conjunto de regras procedimentais e pré-estabelecidas que regulam o sistema de tomada de decisões do ente político e permitem a ampla participação popular nesse mesmo sistema, é preciso definir, de modo mais informativo, quais seriam as regras fundamentais desse procedimento democrático, ou seja, os requisitos fundamentais de qualquer governo que se diga democrático. São três esses requisitos: participação, controle, e liberdade de dissenso.²⁰¹

¹⁹⁷ “s’intende primariamente un insieme de regole di procedura per la formazione di decisioni collettive, in cui `e prevista e facilitata la partecipazione più ampia possibile degli interessati.” BOBBIO, Norberto. *Il futuro della democrazia*. 6ª edição. Torino: Einaudi, 1995, p. XXII.

¹⁹⁸ Ibidem, p. XXIII.

¹⁹⁹ Ibidem, p.6.

²⁰⁰ POPPER, Karl. *La società aperta e i suoi nemici*. Roma: Armando, 1973, p. 179. Apud BOBBIO, 2009a, p. 29.

²⁰¹ BOBBIO, Norberto. *Qual Socialismo? Discussão de uma alternativa*. 4ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 34.

Por participação, entende-se a possibilidade, coletiva ou generalizada, direta ou indireta, de influência do povo nas tomadas de decisões válidas para toda a comunidade.²⁰² O conceito de participação está intrinsecamente ligado ao princípio da legitimidade do poder e baseia-se na existência de eleições. Assim, a classe política em um regime democrático tira sua legitimidade²⁰³, e justifica seu poder, da eleição popular.²⁰⁴ A eleição, por significar a transmissão do poder do povo para os seus representantes, deve ocorrer periodicamente, com o objetivo de sempre e constantemente permitir a renovação e a alternância do poder.

O segundo requisito, o do controle, deve ser realizado de baixo para cima, ou seja, da população em relação à classe dirigente, uma vez que todo o poder não controlado tenderia ao abuso. Esse requisito engloba outro aspecto fundamental da democracia, o da responsabilidade do eleito diante dos seus eleitores. Ora, se no regime democrático o poder da classe dirigente não lhe é definitivamente transferido, mas apenas temporariamente concedido e sempre revogável,²⁰⁵ é preciso que existam efetivos mecanismos de controle que possibilitem a fiscalização do exercício desse poder.

A liberdade de dissenso, terceiro requisito, pressupõe uma fácil, rápida e contínua circulação do poder entre as classes políticas, sem o que não há como caracterizar o regime como democrático. Assim, um regime que possuir apenas uma classe política não será democrático, mas poderá tornar-se aristocrático.²⁰⁶ Essa alternância de poder deve ser realizada sem a necessidade de violência, por meio de eleições. A liberdade de dissenso também está relacionada ao acesso à informação, e à existência de real possibilidade de escolha. Se o cidadão não conhece o seu sistema de governo e não sabe o que lá ocorre, jamais terá

²⁰² BOBBIO, 2001, p. 34.

²⁰³ Sánchez-Cuenca entende por legitimidade “*esa misteriosa disposición en virtud de la cual los individuos en la minoría aceptan la decisión mayoritaria. La aceptan porque se sienten unidos a un ‘mito’ original que los identifica como miembros de la comunidad.* (essa misteriosa disposição em razão da qual os indivíduos na minoria aceitam a decisão majoritária. A aceitam porque se sentem unidos a um ‘mito’ original que os identifica como membros da comunidade)”. Sem essa legitimidade, segue Sánchez-Cuenca, “*los resultados de la regla de mayoría se ven como una imposición arbitraria.* (os resultados da regra da maioria são vistos como uma imposição arbitrária)”. In: SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. *El Déficit Democrático de la Unión Europea*. In: LLAMAZARES, Iván; REINARES, Fernando (Eds.). *Aspectos Políticos y Sociales de la Integración Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999. p. 101.

²⁰⁴ BOBBIO, 2009a, p. 18.

²⁰⁵ Ibidem, p. 21.

²⁰⁶ Ibidem, p. 22.

condições de discordar nem de propor alternativas viáveis. A liberdade de dissenso, por fim, pressupõe a existência de um sistema que garanta as liberdades individuais e de participação política, sem as quais não poderá ser exercida.

Em resumo, no seu conceito mínimo:

A democracia distingue-se de todas as formas de governo autocráticos porque se caracteriza por um sistema de regras, primárias e fundamentais, que estabelecem: (1) *quem* está autorizado a tomar decisões coletivas; (2) *quais* os processos para essa tomada de decisões. De um modo mais informativo, uma definição mínima de democracia implica: (a) *participação* de um número tão elevado de cidadãos quanto possível; (b) *regra da maioria* para tomada de decisões coletivas e vinculantes; (c) existência de *alternativas reais* e sérias que permitam opções aos cidadãos de escolher entre governantes e programas políticos; (d) *garantias de direitos* de liberdades e participação política.²⁰⁷

O conceito de democracia mínima, assim, permite a criação de um paradigma democrático composto por determinados critérios básicos que devem ser cumpridos pelo ente político para que seja considerado como democrático. A realização desse conceito mínimo, por sua vez, importa no estabelecimento de um procedimento apto a viabilizar a participação popular no processo decisório governamental. Desse modo, o conceito mínimo de democracia pode ser aplicado em qualquer ente político, independentemente da sua forma de Estado, desde que tenha como pressuposto a necessidade da participação do povo na condução da sua política, ou seja, que tenha como pressuposto a soberania popular.

Portanto, o conceito mínimo de democracia é possível de ser aplicado e verificado na União Europeia, independentemente da discussão sobre a sua natureza jurídica ou política, porque a União, acima de tudo, é um ente político que toma decisões atinentes a determinada população, e que pressupõe o seu funcionamento baseado na democracia representativa. No seu mínimo, a democracia “não se identifica com uma forma organizativa em particular, mas, se

²⁰⁷ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. 8ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1418.

aproxima a um princípio, que especifica o que significa chegar corretamente a resultados políticos.”²⁰⁸

Para a verificação do conceito mínimo de democracia, é necessária a formulação de três perguntas, cujas respostas indicariam ou não a existência de um real governo democrático: (1) A classe política deriva o seu poder diretamente do consenso popular? (2) É integralmente aplicado o princípio da responsabilidade de quem detém o poder de governar? (3) Qual a intensidade e a rapidez da circulação da classe política?²⁰⁹ É possível, assim, responder a tais questionamentos com base na realidade da União Europeia.

Com relação à primeira pergunta, se tomado o conceito de participação popular ao seu extremo, relacionando-o ao princípio da legitimidade popular concebida como transferência de soberania do povo para a classe política, a União Europeia já não passaria da primeira verificação, uma vez que não há um instrumento político específico, uma Constituição, que tenha procedido a essa transferência de poder soberano.

Todavia, o Tratado de Lisboa foi assinado e ratificado por todos os Estados-membros e, apesar de não ser uma Constituição, concebe a União Europeia como uma democracia representativa, determinando a realização de eleições periódicas, universais e diretas para o seu Parlamento. Nesse sentido, e feita a devida ressalva acima, é possível continuar-se com a verificação e, num primeiro momento, afirmar-se que a União Europeia garante a participação popular no seu processo decisório por meio das eleições universais e diretas para o Parlamento Europeu.

Ocorre que, mesmo sendo eleito diretamente, o Parlamento Europeu é apenas uma das instituições europeias participantes do processo decisório, dividindo sua atribuição legislativa com o Conselho; com controle apenas sobre a Comissão; e sem qualquer participação na formulação da agenda nem na definição das políticas gerais ou específicas da União. As demais instituições, porém, não são eleitas diretamente pela população europeia, mas por vias indiretas. O fato de os

²⁰⁸ “*is not identical with a particular organisational form, but is rather a principle, which specifies what means to get political results right.*”. ERIKSEN, Erik Oddvar; FOSSUM, John Erik (editors). *Op. Cit.*, p. 19.

²⁰⁹ BOBBIO, 2009a, p. 23.

representantes das demais instituições comunitárias serem enviados por governos eleitos democraticamente em seus Estados, não compensa o baixo nível de representatividade popular da União.²¹⁰

Logo, devido à reduzida influência do parlamento no processo decisório da União, não é possível dizer que a vontade popular efetivamente determine as ações da classe política dirigente da União. O progressivo desinteresse da população nas eleições para o parlamento europeu seria um reflexo da compreensão popular de que, mesmo sendo eleito diretamente, o Parlamento exerce pouco poder decisório na União. O povo tem a impressão que,

as grandes decisões, que dizem respeito ao desenvolvimento econômico, ou não chegam aos órgãos representativos ou, quando chegam, foram tomadas em outro local, onde a grande maioria dos cidadãos soberanos não tem a mínima importância.²¹¹

Todavia, mesmo sendo recorrente tal situação, o defeito não seria do sistema representativo em si, mas da sua deficiência.²¹² Portanto, em relação ao primeiro requisito da democracia mínima, é possível concluir que a União Europeia não o preenche de forma satisfatória, pois, em suma, são previstas eleições universais e diretas apenas para um Parlamento que, porém, não consegue impor a vontade popular necessária para conduzir o poder decisório da classe política que dirige a União. Nesse aspecto, o fortalecimento do Parlamento Europeu diante das demais instituições europeias seria uma possível solução.

A resposta para a segunda pergunta está diretamente relacionada à questão do controle político da União Europeia. Para que exista a responsabilidade da classe política dirigente é necessário que exista um efetivo controle sobre suas atividades e decisões. E, novamente, o papel do Parlamento volta a ser fundamental, já que ele seria o responsável por realizar o controle de baixo para cima. A primeira dificuldade que se coloca para a realização do controle democrático é o deslocamento a ou diluição do centro de poder. Na União Europeia, como visto, são várias as

²¹⁰ HABERMAS, 2011, p. 46.

²¹¹ BOBBIO, 2001, p. 72. Quando fez essa afirmação, Bobbio referia-se à democracia representativa em uma sociedade capitalista, na qual as grandes decisões, no seu entendimento, referem-se a questões econômicas. A União Europeia, e todos os seus Estados-membros, são capitalistas, e a sua grande conquista até o momento foi econômica, com a implantação da moeda única. Assim, entendemos como pertinente o uso dessa afirmação no contexto da União Europeia.

²¹² Ibidem, p. 72.

Instituições responsáveis pelo seu processo decisório, em um sistema complexo onde as atribuições se dividem. Nessa situação, o deslocamento do centro de poder torna o controle popular sempre menos eficaz e, em consequência, “vários centros de poder não são submetidos a nenhum controle democrático.”²¹³ Além da diluição do centro de poder, outro problema que se coloca é a pouca amplitude do poder de controle do Parlamento Europeu no âmbito da União, que é exercido apenas sobre a Comissão, sem qualquer ingerência efetiva sob as demais instituições.

Por fim, um terceiro empecilho para o preenchimento do requisito do controle democrático na União Europeia é a influência exercida no seu processo decisório pela sua poderosa burocracia. Na medida em que o ente político cresce e toma proporções gigantescas, como ocorreu rapidamente na União Europeia com as recentes ampliações, também cresce o poder do corpo administrativo burocrático de especialistas, os “Eurocratas”, que acabam definindo muitas das decisões tomadas passando por cima da classe dirigente, situação que na União Europeia recebeu o nome de “comitologia”.²¹⁴ Ocorre que essa burocracia está à margem do controle político-democrático e acaba por se tornar irresponsável perante os cidadãos.

O aumento de poder adquirido pela burocracia estatal levou ao ponto das decisões serem tomadas diretamente ou serem indiretamente por ela influenciadas, ocasionando a distorção ou a diminuição da responsabilidade política da classe dirigente. Em casos extremos pode-se falar de “um poder político irresponsável, o qual é exatamente o oposto daquele que deveria ocorrer em um regime democrático.”²¹⁵ A solução para impedir ou mesmo controlar esse crescente aumento do poder burocrático é possibilitar um mais amplo controle do Parlamento Europeu sobre a Comissão e seus comitês auxiliares, responsáveis pela administração e execução das políticas da União. Logo, uma resposta positiva à questão acerca da plena atuação do requisito do controle democrático também não aparenta estar devidamente alcançada pela União Europeia e, novamente, a solução passa pelo reforço das funções parlamentares.

²¹³ BOBBIO, 2001, p. 33.

²¹⁴ Comitologia é o exercício dos poderes de execução da Comissão com a ajuda dos Comitês de representantes dos Estados-membros. In: UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Registo da Comitologia*. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=FAQ.FAQ&CLX=pt>> Acesso em: 30.jul.12.

²¹⁵ “*un potere politico irresponsabile, il che è esattamente l'opposto di quel che dovrebbe accadere in un regime democratico.*” BOBBIO, 2009a, p. 26.

A resposta à terceira pergunta divide-se em três aspectos. Com relação à circulação da classe dominante, a sua possibilidade de ocorrência fica restrita ao Parlamento, pela natureza da sua escolha por eleição. Nas demais instituições representantes dos Estados-membros e até na Comissão, a circulação do poder fica vinculada aos resultados das eleições nacionais que, mesmo assim, podem gerar pouca influência. Com efeito, se o povo europeu não estiver satisfeito com os rumos políticos adotados pelo Conselho Europeu ou pelo Conselho, não possui nenhum instrumento político para destituir seus membros, e poderia ser perguntado de que modo a população europeia conseguiria livrar-se dos seus governantes em âmbito europeu sem derramamento de sangue.²¹⁶ A alternativa viável seria eleger, em cada país, determinada corrente política contrária aos rumos tomados em âmbito europeu. Essa solução, entretanto, a menos que todos os países elejam Chefes de Estado contrários às atuais políticas europeias, não garante a solução do problema, devido ao caráter supranacional cada vez mais forte na União, onde o poder de veto, que existe praticamente apenas no Conselho Europeu, está perdendo forças.

Outro aspecto que deve ser abordado referente à mobilidade da classe política dirigente é a sua relação com a liberdade de dissenso, consubstanciada na criação, pela população, de alternativas reais, sérias e viáveis às ideologias que estão no poder. Essa possibilidade, porém, só existirá na medida em que os cidadãos adquirirem conhecimento e entendimento acerca do funcionamento e do processo decisório da União. Só assim haveria a real possibilidade de escolha entre políticas possíveis de serem adotadas em nível europeu. Entretanto, a quantidade de instituições que não guardam a exata relação com instituições semelhantes dos Estados nacionais, e a consequente complexidade de seu funcionamento, dificulta a compreensão do cidadão a respeito da União, situação que também contribui para o baixo comparecimento às urnas nas eleições para o Parlamento Europeu. Não se participa do que não se conhece, ou não se compreende.

Por fim, relacionada à liberdade de dissenso está a necessária garantia das liberdades individuais e políticas dos cidadãos da União. Nesse aspecto, o Tratado de Lisboa trouxe evolução significativa ao adotar a Carta dos Direitos Fundamentais como parte integrante dos Tratados e, portanto, do direito primário de integração.

²¹⁶ POPPER, Karl. *Op. Cit.*, p. 179. *Apud* BOBBIO, 2009a, p. 29.

Ficou permitida, assim, a interpretação e a aplicação da Carta de Direitos Fundamentais pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, com caráter vinculante e hierarquicamente superior aos órgãos judiciais nacionais.

A resposta para a terceira pergunta, portanto, também não é satisfatória. O problema da circulação do poder, entretanto, não encontra solução simples e demandaria uma profunda reformulação dos Tratados e da natureza da União. Talvez apenas a adoção de um sistema efetivamente federal poderia solucioná-lo. Porém, de imediato, novamente o Parlamento Europeu poderia contribuir para reduzir o desconhecimento e o desinteresse da população na União, seja promovendo uma maior troca de informações entre ambos, seja fomentando discussões de âmbito europeu por meio da uniformização do processo eleitoral europeu, seja criando condições de efetiva participação da sociedade civil no seu funcionamento por meio das suas Comissões Temáticas.

Sob a concepção de uma democracia mínima, portanto, é possível dizer que a União Europeia ainda precisa promover modificações em seu funcionamento, notadamente, no seu processo decisório, para preencher completamente todos os requisitos necessários. Há, como apontado, deficiências democráticas que precisam ser sanadas para que a União garanta aos seus cidadãos um procedimento democrático satisfatório.

As deficiências democráticas nos seus três requisitos mínimos envolvem o Parlamento Europeu e as suas respectivas funções de representação, de controle e de legislador, além de indicar possíveis alterações na sua concepção geral para que sejam resolvidas. Essa análise será feita no Capítulo seguinte. Antes, porém, é necessário um aprofundamento do conceito de déficit democrático e sua aplicação na União Europeia.

3. O déficit democrático

O debate a respeito da existência de um possível déficit democrático na União Europeia mostra-se presente desde a criação da sua primeira comunidade pelo Tratado de Paris, em 1951. Nessa época, as discussões giravam em torno da adoção de um caráter federal para as Comunidades com o intuito de aprofundar a integração para além de uma organização intergovernamental e garantir a

legitimidade e a participação popular por meio dos mecanismos e instituições típicas de um Estado federal. Fracassadas as tentativas de federalização das Comunidades, o centro das discussões passou a ser o encontro de alternativas para, dentro do modelo institucional prevalecente, alcançar o maior caráter democrático possível.

O reconhecimento do problema e a busca de alternativas não tinham apenas fontes externas: a própria União Europeia e suas Comunidades predecessoras mostravam preocupação com o tema democracia. A Declaração do Conselho Europeu, em Laeken, no ano de 2001, e o recente relatório do Presidente do Conselho sobre a união econômica e monetária, de junho de 2012, já mencionados na introdução do presente estudo, demonstram que o assunto continua a merecer constantes debates no interior da própria União.

Apesar do tema democracia ter acompanhado a evolução da União Europeia, as discussões sobre sua eventual deficiência ainda não alcançaram tempo e consenso suficientes para o estabelecimento de uma definição ou um conceito definitivo sobre déficit democrático. Entretanto, a União Europeia formulou uma definição própria, publicada em seu glossário, na qual afirma que o termo déficit democrático “é, geralmente, invocado para fazer valer a ideia de que a União Europeia e as suas instâncias carecem de legitimidade democrática e que, devido à complexidade do seu funcionamento, parecem inacessíveis aos cidadãos”.²¹⁷ Apesar de simples, essa curta definição resume os principais componentes formadores do déficit democrático da União Europeia: carência de legitimidade popular nas instituições, complexidade do seu funcionamento, e distância dos seus cidadãos.

O nível de satisfação do cidadão europeu com o aspecto democrático da União Europeia é objeto de constante pesquisa e acompanhamento pela Comissão que, desde 1973, mede a opinião pública sobre inúmeros assuntos envolvendo a União e os Estados-membros por meio do seu setor de análise da opinião pública, também conhecido como *Eurobarometer*.

²¹⁷ UNIÃO EUROPEIA. Síntese da Legislação da UE. Glossário. *Déficit Democrático*. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_pt.htm. > Acesso em: 30 jul. 2012.

As pesquisas realizadas sobre a satisfação do cidadão em relação ao aspecto democrático refletem o descontentamento com o modo pelo qual a democracia funciona na União, e indicam o sentimento de que a União sofre de um déficit democrático. O gráfico abaixo, obtido através do *Eurobarometer*, demonstra bem essa realidade. Trata-se de respostas colhidas diante da seguinte indagação: “No geral, você está muito satisfeito, razoavelmente satisfeito, não muito satisfeito ou nada satisfeito com o modo pelo qual a democracia funciona na União Europeia?” Os dados refletem a média dos resultados colhidos em todos os Estados-membros, ou seja, o âmbito da pesquisa é a própria União Europeia e alcança um período de 15 anos, de 1994 a 2009. A média de muita satisfação é de apenas 4,5% do total, sendo que predomina o sentimento de razoável satisfação com a democracia na União Europeia, com 39,5% do total.

*No geral, você está muito satisfeito, razoavelmente satisfeito, não muito satisfeito, ou em nada satisfeito com o modo pelo qual a democracia funciona na UE?*²¹⁸

Data	Muito satisfeito	Razoavelmente satisfeito	Não muito satisfeito	Em nada satisfeito	Não sabe
6/1994	4%	40%	34%	12%	11%
12/1994	3%	36%	35%	12%	14%
6/1995	3%	35%	34%	14%	14%
11/1997	3%	32%	32%	12%	20%
5/1998	3%	32%	31%	12%	20%
4/1999	6%	36%	27%	11%	20%
11/1999	3%	36%	29%	11%	19%
6/2000	8%	48%	27%	11%	4%
1/2001	4%	36%	31%	12%	17%
11/2001	4%	39%	28%	9%	18%
11/2003	3.80%	38%	28.40%	11%	18.80%
4/2004	4%	39%	29%	11%	18%
10/2004	5%	43%	28%	8%	17%
6/2005	5%	44%	27%	8%	17%
4/2006	6%	44%	26%	8%	16%
10/2007	7%	45%	25%	7%	16%
11/2009	6%	48%	26%	6%	14%

© European Union, 1995-2010
Reproduction is authorised, provided the source is acknowledged and mentioned.

²¹⁸ UNIÃO EUROPEIA. European Comissão. Public Opinion. *Eurobarometer Surveys*. Disponível em: < http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm. > Acesso em: 25 ago. 2012.

A questão do déficit democrático na União Europeia pode ser abordada de duas principais maneiras: pela ausência de uma cultura política comum, de um *demos* europeu, entre as populações dos referidos Estados-membros, ou em razão de um problema de desenho institucional, ou seja, um assunto de divisão e controle dos poderes.²¹⁹ Com base na segunda assertiva é possível afirmar-se que o déficit democrático em si seria a falta de controle por parte do Parlamento Europeu dos poderes transferidos pelos países membros à União Europeia.²²⁰ Assim, em primeiro lugar será analisada a questão do déficit democrático como problema institucional e, em seguida, a questão da existência, ou não, de um *demos* europeu e de sua efetiva necessidade.

Em termos gerais, define-se o déficit democrático na União Europeia como o vácuo entre os poderes transferidos para a Comunidade e o controle do Parlamento eleito sobre eles; um vácuo que é ocupado pelos burocratas e, em certa extensão, por lobistas organizados.²²¹ A legitimidade de um sistema baseado na democracia representativa consiste em um processo de participação pública, no qual a população exerce o controle, mesmo que indiretamente, por meio de seus representantes, sobre as atividades dos responsáveis pela tomada das decisões. A deficiência desse controle na União Europeia sugere que a evolução da integração, em vez de limitar a soberania dos Estados, levou à erosão da observância dos princípios democráticos na condução das relações transnacionais.²²² Em geral, as instituições centrais e responsáveis pela tomada das decisões na União Europeia encontram-se bem aquém dos padrões democráticos de controle e transparência existentes no nível dos seus Estados-membros. Situação essa que acarreta uma significativa distância entre as aspirações e as satisfações populares, e caracterizaria o déficit democrático na União.²²³

²¹⁹ SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. *Op. Cit.*, p. 94.

²²⁰ *Ibidem*, p. 96.

²²¹ WILLIAMS, Shirley. *Sovereignty and Accountability in the European Community*. In: KEOHANE, Robert; HOFFMANN, Stanley (eds.). *The New European Community*. Boulder: Westview Press, 1991, p. 155-176. *Apud* KAMMEL, Arnold. *The Democratic Deficit of the European Union*. Saarbrücken: 2010, p. 19.

²²² CHRYSSOCHOOU, Dimitris N. *Democracy in the European Union*. Paperback edition. London: I.B. Tauris, 2000, p. 12.

²²³ NORRIS, Pippa. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 19.

Em termos específicos, a ocorrência de déficit democrático foi bem definida por Follesdal e Hix através de um conjunto de cinco circunstâncias, chamado de “*The upgraded standard version of the democratic deficit*”, utilizando como base uma primeira versão desse modelo criada em meados da década de 1990 por Joseph Weiler.²²⁴

O primeiro elemento do modelo afirma que a integração europeia ocasionou um aumento dos poderes executivos em conjunto com uma diminuição do controle dos parlamentos nacionais. Em outras palavras, em âmbito nacional os governos são responsáveis e prestam contas de seus atos perante os respectivos parlamentos. No âmbito europeu, todavia, esses mesmos governos nacionais, por meio de seus ministros no Conselho e de seus indicados na Comissão, dominam o processo decisório e podem tomar decisões ignorando os seus parlamentos nacionais. Em suma, os governos utilizam a União Europeia para aprovar políticas e tomar decisões que não conseguiriam fazer passar em seus parlamentos.

O segundo elemento está relacionado ao primeiro e consiste na fraqueza do Parlamento Europeu que deveria, mas não consegue, fazer o controle dos demais órgãos da União, em auxílio ou em substituição aos parlamentos nacionais. Apesar de aprovar a indicação do Presidente da Comissão e de seus membros, isso de nenhum modo significa que o Parlamento “elege” o executivo da União.²²⁵ Ademais, o Parlamento Europeu não define as prioridades políticas da União e ainda divide seus poderes legislativos com o Conselho.

O terceiro elemento do reformulado modelo padrão de déficit democrático é a inexistência de verdadeiras eleições “europeias”. Os cidadãos europeus elegem seus governos, por eleições nacionais, e os seus membros “herdam” as cadeiras do Conselho Europeu e do Conselho, que por sua vez indicam os membros da Comissão. Nem mesmo as eleições diretas para o Parlamento Europeu são realizadas em âmbito europeu. Cada país elege seus representantes em eleições esparsas, e não conjuntas. Ainda, as eleições para o Parlamento Europeu refletem mais os problemas nacionais do que assuntos transnacionais.

²²⁴ FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 44, Number 3, p. 534.

²²⁵ Ibidem, p. 535.

O quarto elemento é a distância da União Europeia dos cidadãos, que possui um componente institucional e outro psicológico. Institucionalmente, um controle eleitoral sobre o Conselho e a Comissão é muito distante e discutível. Psicologicamente, a União e suas instituições são muito diferentes das instituições domésticas com as quais os cidadãos estão acostumados em seus países. Como resultado, os cidadãos europeus não compreendem o funcionamento da União e não são capazes de considerá-la ou identificá-la como um órgão democrático. O Conselho, por exemplo, tem atribuições executivas e legislativas e as reuniões não legislativas não são necessariamente públicas.²²⁶ O Parlamento, por sua vez, é um órgão legislativo, mas divide essa função com o Conselho e não possui poder de iniciativa dos projetos de lei.

O quinto e último elemento do modelo proposto é a constatação de que a União Europeia adota políticas que não são apoiadas pela maioria dos cidadãos de muitos ou de quase todos os Estados-membros, e desvia-se das preferências políticas idealizadas pelos eleitores.²²⁷ Trata-se do resultado dos quatro elementos anteriores. Livres dos controles domésticos, os governos nacionais reunidos na União Europeia adotam políticas voltadas aos seus interesses, revestidas com uma roupagem “europeia”. Além disso, não sendo o Parlamento Europeu a instituição dominante na União, interesses de grupos privados multinacionais não precisam competir com grupos políticos democráticos, de difícil formação em âmbito europeu, como associações de consumidores ou sindicatos. Logo, as decisões tomadas em nível europeu são criticadas por atenderem mais aos interesses dos grupos capitalistas do que aos compromissos assumidos pelos governos perante seus cidadãos.²²⁸

O modelo construído por Follesdal e Hix foi uma resposta a dois dos mais proeminentes estudiosos da integração europeia, Majone e Moravcsik, que negam a existência de um déficit democrático na União Europeia. Segundo Majone, a União Europeia não seria um novo ente político que busca legitimidade popular. Ao contrário, seria apenas um órgão regulatório, ou um *regulatory state*, que recebeu

²²⁶ UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, art. 16º, nº 8.

²²⁷ “*European integration produces ‘policy drift’ from voter’s ideal policy preferences.*” In: FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon. *Op. Cit.*, p. 537.

²²⁸ *Ibidem*, p. 537.

competências dos Estados-membros para, em âmbito europeu, regulamentar políticas de mercado comum, ação impossível de ser realizada isoladamente pelos Estados.²²⁹ Ademais, a União Europeia jamais deveria ser democrática no sentido clássico, dominada pelo Parlamento Europeu ou por uma Comissão eleita, sob o risco de inevitavelmente ocasionar a politização das decisões regulatórias. Assim, a União não precisa de uma maior democratização propriamente dita, mas apenas de mais transparência no processo decisório, maior possibilidade de revisão das decisões por via judicial ou por meio de *ombudsmen*, e mais profissionalismo e expertise.²³⁰

Moravcsik vai além e afirma que o déficit democrático da União Europeia é um mito.²³¹ Nesse sentido, coloca que a União Europeia não é um Superestado e que suas decisões representam apenas entre 10 a 20% das matérias antes decididas pelos Estados-membros e, na sua maioria, em áreas de pouca relevância para a população. A União Europeia também não seria uma tecnocracia autoritária. Através de todas as suas instituições, a União funciona sob forte controle em matéria fiscal e administrativa, com exigência de transparência em um forte sistema de freios e contra pesos e sob um amplo controle dos Estados-membros. Além disso, praticamente todas as decisões da União Europeia são submetidas a um controle democrático, já que os integrantes das instituições europeias, com exceção da Comissão, foram de alguma forma eleitos pelo povo. Ainda, não haveria qualquer antipatia, descrédito ou distanciamento da população europeia em relação à União por falta ou desencorajamento de participação popular no seu funcionamento.

Moravcsik também afirma que estudos sobre a União Europeia mostram que não há relação direta entre participação e confiança nas instituições da União. Os cidadãos não participam ativamente da discussão de assuntos europeus devido à natureza de tais assuntos, que não seriam do imediato interesse da população para justificarem o investimento de tempo e dedicação do povo. Logo, a falta de

²²⁹ MAJONE, Giandomenico. *Regulating Europe* London: Routledge, 1996. *Apud* FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon. *Op. Cit.*, p. 537.

²³⁰ *Ibidem*, p. 538.

²³¹ MORAVCSIK, Andrew. The Myth of Europe's Democratic Deficit. *Intereconomics: Journal of European Public Policy*. November-December 2008, p. 332.

participação popular não estaria relacionada à sua impossibilidade ou dificuldade diante do complexo funcionamento da União.²³²

O entendimento de Moravcsik, porém, caracteriza a União Europeia como um órgão essencialmente intergovernamental. Nesse sentido, como são os governos dos Estados que controlam e administram a União Europeia, todas as suas decisões são resultado de intensas negociações entre eles, logo é praticamente improvável que a União tome alguma decisão que seja contrária a algum interesse nacional ou de algum grupo social. A própria Comissão, por ser um agente dos governos nacionais, também não seria capaz de tomar alguma decisão contrária aos interesses dos referidos Estados-membros. Portanto, na impossibilidade de haver discrepância entre as preferências dos governos eleitos dos Estados-membros e as decisões da União, não há como ser sustentada a existência de deficiência democrática na União Europeia, já que as suas decisões exprimiriam a vontade de representantes nacionais eleitos diretamente pelo povo. Ademais, para Moravcsik, seria providencial deixar as decisões regulatórias da União longe das decisões democráticas por maioria.²³³

A União Europeia, porém, expandiu seu campo de competências e atuação para além de um simples órgão regulatório de políticas de mercado comum. Assuntos como política monetária, imigração, política externa, defesa, proteção ao consumidor, transporte, meio ambiente, energia, educação, saúde, entre outros, estão no âmbito de competências da União, cujas decisões atingem diretamente os cidadãos europeus. Nesse sentido, a União não comporta mais um funcionamento baseado no sistema intergovernamental, no qual o requisito da legitimidade estaria preenchido pelas eleições nacionais dos governos dos Estados-membros, os quais por sua vez administrariam a União via Conselho Europeu, Conselho e Comissão.

O sistema intergovernamental da União Europeia também é defendido por Hobsbawm, para quem a União apenas tem a possibilidade de evoluir para uma estrutura poderosa e efetiva porque conta com um eleitorado reduzido, composto apenas pelos Estados-membros. Se não fosse pelo seu “déficit democrático”, a União Europeia “não iria para lugar nenhum.” Apesar de acreditar em um sistema

²³² MORAVCSIK, Andrew. *Op. Cit.*, p. 333,340.

²³³ FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon. *Op. Cit.*, p. 541.

intergovernamental de decisão e creditar a ele a eficiência da União Europeia, Hobsbawm, não desconhece que, ao contrário dos Estados-membros, a União “não goza de legitimidade popular nem de autoridade eleitoral.”²³⁴

O caráter predominantemente intergovernamental e burocrático, todavia, ainda está fortemente presente na União Europeia e seria uma das razões para o déficit democrático até hoje verificado no seu sistema político. Em que pesem os ideais federalistas de alguns de seus fundadores, é fato que a União Europeia desenvolveu-se por vias pragmáticas na busca de um mercado comum, de uma moeda comum. Enquanto a integração europeia era impulsionada exclusivamente por esses fortes estímulos econômicos, vantajosos para todos os seus membros, era possível administrar a União “desde cima”, através das elites políticas dos Estados, que não encontravam resistência ou insatisfação da população. Ao contrário, a pujança econômica, trazida pelo mercado comum e pelo crescimento econômico, era bem-vinda pelo povo, que parecia não se importar com a condução intergovernamental da União. Assim, no controle da situação, e sem qualquer oposição, as elites políticas resolveram avançar na integração política europeia, mas sem mexer no sistema intergovernamental de decisão da União para, evidentemente, não perderam o seu controle.²³⁵

Nesse aspecto, portanto, a união política chegou “por cima das cabeças da população”, como um projeto de elite, despreocupada com a legitimidade popular.²³⁶ “É a raiz economicista e elitista e, logo, antidemocrática que alimenta a ideia de Europa desde o final da II Guerra Mundial. Uma Europa ‘para’ e não ‘com’ os europeus, elaborada por um clube de notáveis em seus inacessíveis laboratórios.”²³⁷

A situação começou a se agravar com a entrada dos países do leste europeu na União. Essa ampliação gerou queda nos níveis do bem-estar social europeu em geral e uma maior necessidade de integração para lidar com uma crescente

²³⁴ HOBBSAWM, Eric. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. 5ª reimpressão. São Paulo: Cia. das Letras, 2011, p. 119.

²³⁵ HABERMAS, Jürgen. *Ay Europa! Pequeños escritos políticos*. Madrid: Editorial Trotta, 2009, p. 82.

²³⁶ Ibidem, p. 83.

²³⁷ “É la radice economicista ed elitista – dunque antidemocratica – che alimenta l’idea di Europa dal secondo dopoguerra (...). Un’Europa per non con gli europei, elaborata da un club di ottimati nei loro inaccessibili laboratori”. In: LETTA, Enrico; CARACCILO, Lucio. *L’Europa é finita?* Torino: ADD Editore, 2010, p. 32.

multiplicidade de interesses conflitantes entre os Estados-membros. O sistema intergovernamental não era mais eficaz, pois não obtinha o consenso necessário para resolver os problemas. A população, por sua vez, demonstrou que sua disposição na redistribuição de riqueza para Estados com situação econômica difícil tinha limites, e começaram a surgir conflitos e tensões entre povo e União que jamais haviam ocorrido. O povo, insatisfeito com a situação econômica e social desfavorável, passou a desconfiar da União e a exigir maior participação e poder de influência nas decisões de âmbito europeu, que cada vez mais atingiam diretamente suas vidas.²³⁸

Abandonados os esforços para a adoção da Constituição europeia, que deveria promover uma participação mais forte dos cidadãos na formação da vontade política da União, as elites políticas optaram pela adoção de mais um Tratado reformista. O Tratado de Lisboa, todavia, em nada contribuiu para fomentar a participação popular na condução dos destinos comunitários, confirmando, “agora mais do que nunca, o caráter elitista de um acontecimento político distante dos povos europeus.”²³⁹

É preciso, todavia, ir além do conceito, pois a compreensão do déficit democrático exige não só a verificação da presença dos requisitos mínimos de democracia no âmbito da União Europeia, mas principalmente implica na necessária indicação de soluções para minimizá-lo. Conforme analisado, o déficit democrático estaria presente, notadamente, nas deficiências apontadas na representação popular e no controle político da União, e na ausência de um foro europeu de discussão política. Deficiências que podem ser minimizadas e até resolvidas definitivamente com o reforço das funções e da consolidação do Parlamento Europeu como instituição determinante no processo decisório da União.

Ademais, pelo menos quatro dos elementos do modelo de déficit democrático de Follesdal e Hix: a falta de controle sobre os órgãos decisórios, a inexistência de eleições de âmbito europeu, a distância da União da população e a produção de políticas europeias que não refletem os anseios populares, exigem e podem ser minimizados com o reforço da atuação do Parlamento Europeu no sentido de torná-

²³⁸ HABERMAS, 2009, p. 83.

²³⁹ Ibidem, p. 84.

lo uma instituição efetivamente dominante na formação da vontade europeia. Enquanto os poderes inerentes ao Parlamento Europeu forem fracos frente as demais instituições europeias, os atos e as decisões da União sofrerão de falta de legitimidade democrática.²⁴⁰

Dessa forma, faz-se necessária, no próximo Capítulo, uma análise mais aprofundada da realidade atual do Parlamento Europeu, de suas funções, sua composição e seu funcionamento, com a indicação das suas virtudes e falhas, e os implementos que poderiam ser levados a cabo no seu âmbito para a redução do déficit democrático na União Europeia.

²⁴⁰ HABERMAS, Jürgen. *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*. Cambridge: The MIT Press, 2000, p. 155.

Capítulo III

O PARLAMENTO EUROPEU E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Na maioria dos Estados democráticos, o parlamento é o elemento de ligação entre os cidadãos e o governo e, para tanto, assume principalmente as funções de representação popular, decisão legislativa e controle sobre o executivo. Assim, o parlamento seria a instituição naturalmente indicada para trazer legitimidade popular à União Europeia em âmbito supranacional, ou seja, legitimidade que é conferida diretamente pelos cidadãos ao órgão supranacional sem a necessidade de passar pela mediação das instituições nacionais.²⁴¹

Para a obtenção dessa legitimidade e concretização do princípio democrático, a União Europeia adotou a forma representativa de democracia²⁴² e definiu o Parlamento Europeu como a instituição que representa diretamente os cidadãos dos Estados-membros.²⁴³ Trata-se da única instituição europeia cujos membros são eleitos pelos cidadãos por sufrágio universal direto e secreto.

O Parlamento Europeu, assim, foi estabelecido como a instituição responsável por conceder legitimidade popular ao funcionamento da União Europeia e contribuir com o objetivo de criação de uma união cada vez mais próxima entre os povos da Europa.²⁴⁴ União que deve materializar-se pela efetiva participação dos cidadãos no seu funcionamento político.

É a participação popular por meio do Parlamento Europeu, portanto, que caracteriza a União Europeia como um órgão político fundado na democracia representativa e no pluralismo político, princípios democráticos que também devem ser obrigatoriamente observados pelos Estados-membros como condição para ingressarem e permanecerem na União.²⁴⁵

²⁴¹ WARLEIGH, Alex. *Democracy in the European Union*. 1ª ed. London: SAGE Publications, 2003, p. 77,78.

²⁴² UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, Art. 10º, nº 1.

²⁴³ Ibidem, Art. 10º, nº 2.

²⁴⁴ Ibidem, Artigo 10º, nº 3.

²⁴⁵ Ibidem, Artigo 49º.

A ampliação das competências e o fortalecimento do papel institucional do Parlamento Europeu, ocorrido nas últimas décadas, reforça a preocupação da União Europeia em aumentar sua legitimidade perante os cidadãos europeus e incentivar uma maior participação popular no sistema de tomada de decisões do bloco. Procurou-se reduzir o chamado déficit democrático que acompanha a criação da União desde o seu início e impede a consolidação da confiança popular na União Europeia como órgão adequado para conduzir e aprofundar o processo de unificação política do continente, e para promover o bem-estar de seus povos, conforme visto no Capítulo anterior.

A solução para a redução do déficit democrático envolve, necessariamente, o Parlamento Europeu e o aprimoramento das suas funções. Por ser a única instituição eleita diretamente pelo povo europeu, é principalmente através de sua atuação que será possível a aproximação e a efetiva participação do cidadão no processo decisório da União Europeia, conforme determinado pelos seus Tratados constitutivos.

O presente Capítulo, assim, pretende analisar a relevância e a importância do Parlamento Europeu na construção da União Europeia, o seu quadro atual após o Tratado de Lisboa, suas atribuições, composição, funcionamento e os reforços já concedidos a ele para o alcance de uma integração mais democrática. Ademais, pretende-se analisar se no exercício de suas funções o Parlamento é uma instituição de fato influente no processo decisório da União, os problemas que enfrenta e quais os incrementos ainda necessários para que o Parlamento possa contribuir com a efetiva redução do déficit democrático da União Europeia.

1. O Parlamento Europeu no Tratado de Lisboa

No decorrer do processo de criação e evolução da União Europeia, até a sua atual consolidação no Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu sofreu mudanças significativas em suas atribuições e competências. Inicialmente criado como uma instituição meramente consultiva e com poucos poderes de controle sobre as demais instituições comunitárias, o Parlamento atualmente exerce, conjuntamente com o Conselho, o poder legislativo e orçamentário da União, além de permanecer com as funções consultivas e ter reforçadas as de controle político. O Tratado de Lisboa

definiu os deputados do Parlamento Europeu como representantes diretos dos cidadãos da União.²⁴⁶

A afirmação do Parlamento Europeu como instituição decisória da União foi alcançada principalmente pelos poderes que lhe foram concedidos de colegislador e de plena autoridade orçamentária. É por meio do seu poder legislativo que o Parlamento pode efetivamente influenciar os rumos políticos e moldar o *acquis*²⁴⁷ da União, com reflexos diretos sobre a vida dos cidadãos europeus. A inclusão do Parlamento como efetiva autoridade legislativa no âmbito do poder político da União, promovida pelo Tratado de Lisboa, dá continuidade à busca, presente em cada nova reforma, de tornar o modelo decisório mais democrático.

O procedimento de codecisão pressupõe a igualdade da participação do Parlamento e do Conselho na elaboração da legislação europeia. Para que uma norma seja aprovada, necessariamente deve ter o aval de ambas as instituições, situação que se assemelha a um sistema legislativo bicameral.

O estabelecimento do Parlamento como colegislador, com os mesmos poderes do Conselho, atribui certa natureza federal à União Europeia, pois vincula a aprovação de um ato normativo aos dois representantes da dupla legitimidade da União: os cidadãos e os Estados.²⁴⁸ O gradual reforço no seu poder de legislar estaria criando um Parlamento Europeu informado por princípios federalistas com características unipolares, semelhantes às do modelo federativo da Alemanha.²⁴⁹ No modelo de federalismo unipolar, compacto ou cooperativo, as principais instituições legislativas federais colaboram entre si e regulamentam assuntos tanto de ordem federal quanto local (estadual ou territorial), desde que incluídos no âmbito de sua competência, e funcionam com um duplo sistema de representação: popular e territorial. O poder legislativo de uma federação cooperativa, assim, pode ser

²⁴⁶ UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, Artigo 10º, nº 2 e artigo 14º, nº 2.

²⁴⁷ O *acquis* é o conjunto de direitos e obrigações comuns que vincula todos os Estados-membros da União Europeia. Ele está em constante evolução, e envolve: o conteúdo, os princípios e os objetivos dos Tratados; a legislação adotada pela aplicação dos Tratados e jurisprudência do Tribunal de Justiça; as decisões e resoluções tomadas pela União; os atos adotados pela PESC; os atos adotados pela Cooperação Política e Judiciária em matéria penal; os acordos internacionais concluídos pela comunidade; e os concluídos entre os Estados-membros no âmbito das atividades da União. In: UNIÃO EUROPEIA. European Commission. *Glossary*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/enlargement/glossary/terms/acquis_en.htm> Acesso em: 13 jul. 2012.

²⁴⁸ LUZÁRRAGA. Francisco Aldecoa; LLORENTE, Mercedes Guinea. *Op. Cit.*, p. 183.

²⁴⁹ ERIKSEN, Erik Oddvar; FOSSUM, John Erik (editors). *Op. Cit.*, p. 85.

composto por um órgão com representantes do povo eleitos por voto universal e direto, e também por outro órgão com representantes indicados pelos Estados-membros ou pelas entidades que compõem a federação.²⁵⁰ No federalismo bipolar, por sua vez, as competências federais e locais (estaduais ou territoriais) são bem definidas e não se misturam. Há uma clara divisão de poderes entre a federação e as entidades federais, e o modelo é baseado no princípio da simetria, ou seja, a estrutura de governo federal é repetida em nível local. A concretização de um modelo parlamentar europeu com características federais, todavia, encontra óbice na existência de matérias específicas, principalmente na área da política de segurança comum, ainda decididas através do sistema intergovernamental.

O poder de codecisão concedido ao Parlamento, porém, de nada adiantaria se não fosse ampliado o seu âmbito de incidência. Nesse sentido, o Tratado de Lisboa tornou o processo legislativo ordinário, no qual se aplica a codecisão, como regra para a adoção da legislação comunitária. A ampliação do procedimento de codecisão para quase a totalidade das matérias legislativas representou um efetivo incremento democrático no processo decisório da União, na medida em que estende a participação do Parlamento a um maior número de decisões. O Tratado de Lisboa, além de reforçar o processo de codecisão, manteve os poderes de controle do Parlamento sobre a Comissão e a sua ampla participação no processo orçamentário da União.²⁵¹

A reforma do processo de tomada de decisões na União Europeia levada a cabo pelo Tratado de Lisboa procurava atribuir efetivo poder de influência ao Parlamento Europeu e, conseqüentemente, garantir legitimidade às decisões tomadas na luta contra o déficit democrático da “decisão europeia”.²⁵² O fortalecimento do Parlamento Europeu, portanto, foi a resposta dos governos nacionais às pressões domésticas por uma maior responsabilidade democrática

²⁵⁰ Na Alemanha, o Parlamento Federal, chamado de *Bundestag*, é composto por parlamentares eleitos pelo povo para mandato de quatro anos. Os Estados da federação, todavia, indicam seus representantes para o *Bundesrat*, Conselho Federal, órgão que também participa do processo legislativo, em determinadas matérias. Ambos formam o Poder Legislativo Alemão. In: LIMONGI, D. B.; PEREIRA, D. M. P. D.; BORGES, D. N. Breve Estudo sobre a estrutura constitucional alemã, o federalismo no país e sua última reforma. *Direito, Estado e Sociedade*. Nº 39, jul/dez 2011, p. 57.

²⁵¹ MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. *Op. Cit.*, p. 234.

²⁵² LUZÁRAGA. Francisco Aldecoa; LLORENTE, Mercedes Guinea. *Op. Cit.*, p. 184.

(*democratic accountability*) na União Europeia.²⁵³ Entretanto, mesmo com a atribuição de tais poderes, permanece entre os cidadãos a ideia de que o Parlamento Europeu é a instituição decisória mais fraca na União Europeia e, na prática, menos poderosa do que o Conselho no âmbito do processo legislativo. A influência do Parlamento no processo decisório da União não é notada pelos cidadãos, e a descrença nos poderes do Parlamento é confirmada pelo baixo e sempre decrescente índice de comparecimento popular às urnas nas suas eleições. O pouco interesse popular no Parlamento demonstra a sua incapacidade de aproximar os cidadãos à União Europeia.

As reformas promovidas pelo Tratado de Lisboa, portanto, parecem insuficientes para efetivar o Parlamento Europeu como instituição determinante dos rumos políticos da União e, conseqüentemente, para fomentar a participação do cidadão pela sua atuação. Por meio da análise das suas atribuições, estrutura e funcionamento, podem ser encontradas as razões desse verdadeiro paradoxo que envolve o Parlamento Europeu, consistente em um progressivo aumento dos seus poderes concomitante com uma regressiva confiança dos seus representados, conforme demonstrado pela tabela abaixo. A análise permite, outrossim, a indicação de possíveis caminhos para a solução desse impasse.

Você tende a confiar ou a não confiar no Parlamento Europeu?²⁵⁴

Data	Tende a confiar	Tende a não confiar	Não sabe
4/1993	54%	24%	22%
4/1999	50%	28%	22%
11/1999	53%	27%	20%
6/2000	52%	28%	19%
1/2001	53%	28%	19%
5/2001	52%	25%	23%
11/2001	57%	24%	19%
5/2002	54%	24%	22%
11/2003	53.60%	26.70%	19.70%
4/2004	54%	29%	17%
10/2004	57%	26%	16%

²⁵³ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. *Op. Cit.*, pos. 220 de 3578.

²⁵⁴ UNIÃO EUROPEIA. European Commission. Public Opinion. *Eurobarometer Surveys*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm>. Acesso em: 25 ago. 2012.

6/2005	52%	31%	18%
10/2005	51%	34%	16%
4/2006	52%	30%	19%
9/2006	52%	32%	16%
5/2007	56%	28%	16%
10/2007	55%	27%	18%
4/2008	52%	27%	21%
10/2008	51%	31%	18%
6/2009	48%	36%	16%
11/2009	50%	33%	17%
6/2010	48%	37%	15%
11/2010	48%	37%	15%
5/2011	45%	38%	17%
11/2011	41%	45%	14%
5/2012	40%	46%	14%
© União Europeia, 1995-2010 Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.			

A tabela representa a média das respostas obtidas em todos os Estados-membros da União Europeia e, em 2012, por exemplo, apresenta um declínio de 17% na confiança dos cidadãos no Parlamento Europeu, se comparado com o ano de 2001, antes do Tratado de Lisboa.

1.1. Regime eleitoral: representação e composição

O Tratado de Funcionamento da União Europeia determina que o procedimento eleitoral para escolha dos membros do Parlamento Europeu será uniforme, ou de acordo com princípios comuns a todos os Estados-membros.²⁵⁵ Ciente da necessidade, já tardia, de ser adotado um regime eleitoral único para suas eleições, o Parlamento elaborou um Relatório com propostas para alteração do Ato Eleitoral Europeu²⁵⁶ visando à pretendida uniformização já para as próximas eleições em 2014. Essa reforma, porém, depende da aprovação do Conselho para entrar em vigor.

²⁵⁵ UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigo 223º.

²⁵⁶ UNIÃO EUROPEIA. Relatório sobre a proposta de modificação do Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal e direto, de 20 de setembro de 1976. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_pt.htm>. Acesso em: 25 maio 2012.

Mesmo diante da inexistência de um acordo sobre um procedimento eleitoral uniforme a ser adotado em toda a União, o Tratado de Amsterdã já havia determinado a observância de princípios comuns a todos os Estados-membros. Essa reforma, alterando à época o Tratado da Comunidade Europeia,²⁵⁷ permitiu o estabelecimento de princípios comuns pela Decisão do Conselho que instituiu o Ato Eleitoral Europeu (AEE).²⁵⁸

A ausência de um procedimento uniforme, porém, não impediu importantes avanços no regime eleitoral do Parlamento Europeu. Desde o estabelecimento de eleições quinquenais por sufrágio universal e direto em 1979, progressivas alterações vêm aperfeiçoando o sistema. Destacam-se as mudanças relativas à adoção universal da representação proporcional, a abolição do duplo mandato em 2002,²⁵⁹ e a criação formal de partidos políticos de âmbito europeu em 2003.²⁶⁰ Entretanto, em razão da não adoção da uniformização completa do procedimento eleitoral, várias regras, desde que não desvirtuem os princípios comuns,²⁶¹ ainda são reportadas à regulamentação pelo direito interno de cada Estado-membro.²⁶²

²⁵⁷ UNIÃO EUROPEIA. TCE.Versão Compilada do Tratado que Institui a Comunidade Europeia (TCE). Jornal Oficial das Comunidades Europeias, nº C 325, de 24 dez 2002. Artigo 214º, nº 2. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_PT.pdf>. Acesso em: 9 jul. 12., Art. 190º, nº 4 e 190º, nº 5.

²⁵⁸ UNIÃO EUROPEIA. Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direto (AEE), de 20 de setembro de 1976, instituído pela Decisão 76/787/CECA, CEE, Euratom do Conselho, publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias nº L 278 de 8 out. 1976, p. 1. Alterada pela Decisão 93/81/Euratom, CECA, CEE, publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias nº L 33 de 9.2.1993, p. 15. E pela Decisão 2002/772/CEE, Euratom do Conselho, publicada no Jornal Oficial da União Europeia nº L 283 de 21 out. 2002, p. 1.

²⁵⁹ UNIÃO EUROPEIA. Decisão do Conselho 2002/772/CE, Euratom de 21 out. 2002. Jornal Oficial da União Europeia, nº L 283, de 21 out. 2002.

²⁶⁰ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento CE nº 2004/2003 do Parlamento e do Conselho de 4 nov. 2003. Jornal Oficial da União Europeia, nº L 297, de 15 nov. 2003.

²⁶¹ Os princípios comuns, conforme o AEE, que devem ser obrigatoriamente observados pelos Estados-membros são: a eleição por sufrágio universal, direto, livre e secreto; o modo de escrutínio proporcional; e a possibilidade de se votar apenas uma vez (princípio do *one man, one vote*). MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. *Op. Cit.*, p. 223.

²⁶² Atualmente, questões como a idade mínima para votar e ser eleito, a possibilidade de voto pelo correio, e o procedimento no caso de vacância da cadeira parlamentar variam de acordo com as legislações nacionais. O AEE, ainda, deixa a critério de cada Estado-membro as demais regras sobre o estabelecimento de circunscrição eleitoral única ou múltipla, segundo características nacionais, desde que não desvirtuem o princípio da proporcionalidade, e a votação em lista pré-definida de candidatos, ou o voto em um único candidato. Em alguns Estados a lista é fechada, em outros o eleitor pode alterar a ordem da lista através da utilização de votos transferíveis. Há Estados, ainda, que permitem o voto em candidatos de diversas listas. É possível ser estabelecido um número mínimo de votos nas listas para atribuição dos assentos. Em escala nacional, porém, esse número não poderá ser superior a 5% dos votos emitidos. Os Estados-membros ainda podem fixar limites máximos para os gastos de campanha dos candidatos; regras para substituição dos deputados em

A capacidade eleitoral ativa e passiva para as eleições do Parlamento Europeu está intrinsecamente ligada ao conceito de cidadania europeia. Podem votar e ser votados todos os cidadãos europeus. Por sua vez, são cidadãos europeus todos que tenham a nacionalidade de um Estado-membro, observando-se que a cidadania da União acresce à cidadania nacional, sem substituí-la.²⁶³

Nas eleições para o Parlamento Europeu, todos os cidadãos da União Europeia têm o direito de votar e de ser votados no local de sua residência.²⁶⁴ Assim, tenha ou não a nacionalidade do Estado-membro de sua atual residência, o cidadão europeu pode exercer, em igualdade de condições com os nacionais de onde reside, seu direito de votar e de ser eleito. O cidadão europeu pode, portanto, optar por exercer a capacidade eleitoral no país em que é nacional ou naquele onde reside.²⁶⁵ Esse direito foi também reforçado pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia²⁶⁶ que, nos termos do Tratado de Lisboa, passou a ter valor normativo e vinculante. As regras eleitorais de alguns Estados-membros também permitem o voto dos seus cidadãos residentes fora da União Europeia.²⁶⁷

O direito ao voto, porém, não é exclusivo dos nacionais dos Estados-membros da União. Nacionais de países não pertencentes à União Europeia, mas vinculados de alguma forma a um dos Estados-membros, podem exercer o direito de voto se prevista tal possibilidade por lei eleitoral nacional. Assim, o que não estiver expressamente previsto pelo AEE poderá ser objeto de regulamentação interna de

caso de vacância do cargo; e outras regulamentações que se fizerem necessárias, de acordo com a particularidade de cada país, desde que não conflitantes com os princípios comuns estabelecidos pelo AEE. *Ibidem*, p. 224.

²⁶³ UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, Artigo 9º.

²⁶⁴ UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigo 20º e 22º, nº 2.

²⁶⁵ O conceito de residência, porém, varia de acordo com a legislação interna de cada Estado-membro, assim como as exigências para a permissão do voto. Alguns Estados exigem domicílio ou residência habitual em seu território; outros exigem apenas permanência habitual. Há países que, além da habitualidade, exigem inscrição do eleitor nos registros eleitorais. MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. *Op. Cit.*, p. 224.

²⁶⁶ UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Jornal Oficial da União Europeia nº C 83, de 30 mar. 2010. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:PT:PDF>>. Acesso em: 26 maio 2012.

²⁶⁷ Como exemplo, Suécia, Bélgica, França, Espanha, Grécia e Itália permitem o voto dos seus cidadãos independentemente do país em que residam. O Reino Unido permite o voto no estrangeiro de funcionários públicos, membros das forças armadas e de cidadãos que tenham saído do país há menos de cinco anos. A Alemanha permite o voto de seus cidadãos residentes no estrangeiro há menos de dez anos. Já Áustria, Dinamarca, Portugal e Holanda apenas permitem o voto dos seus cidadãos fora de suas fronteiras se residentes em outro Estado-membro da própria União Europeia. Disponível em: <http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/institutions/article_7153_pt.htm>. Acesso em: 26 maio 2012.

cada país. Caberá ao Estado-membro, portanto, decidir quem poderá votar e ser votado fora das hipóteses já definidas. Logo, é possível a ampliação do direito de voto para nacionais de países não pertencentes à União Europeia. Os nacionais dos Estados-membros seriam os titulares necessários dos direitos eleitorais, mas não os únicos.²⁶⁸

A idade para o exercício dos direitos políticos também é regulada internamente pelos Estados-membros. O voto é permitido a partir dos 18 anos em todos os Estados, com exceção da Áustria, que o permite aos 16 anos. Para ser candidato, exige-se idade entre 18 e 25 anos.²⁶⁹

Os Estados-membros, portanto, possuem amplos poderes para decidir sobre o direito de voto nas eleições para o Parlamento Europeu. O exercício desses poderes, porém, não pode jamais ir de encontro aos princípios gerais de direito da União Europeia e nem mesmo estabelecer situações que impliquem em discriminações entre cidadãos da União que se encontrem nas mesmas circunstâncias. É certo que cabe a cada Estado-membro definir as condições de aquisição e perda da sua respectiva nacionalidade, mas nesses processos devem ser levadas em consideração, obrigatoriamente, as disposições sobre cidadania europeia e os direitos dos cidadãos europeus previstos no Tratado de Funcionamento da União Europeia.

As hipóteses de incompatibilidade encontram-se elencadas no AEE, mas não excluem outras previstas nas legislações internas de cada Estado-membro,

²⁶⁸ Em decisão que envolveu o direito de voto dos cidadãos da *Commonwealth* residentes em Gibraltar, o Tribunal de Justiça Europeu estabeleceu que não se deduz de forma expressa quem pode ser titular do direito ativo e passivo de voto nas eleições para o Parlamento Europeu. Dessa forma, a Decisão do Tribunal de Justiça permitiu aos cidadãos da *Commonwealth* residentes em Gibraltar, que não possuem cidadania europeia, mas apenas cidadania vinculada ao Reino Unido, o direito de voto nas eleições para o Parlamento Europeu. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. Processo C-145/04 disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:281:0002:0002:PT:PDF>>. Acesso em: 26 maio 2012.

²⁶⁹ Alemanha, Áustria, Dinamarca, Finlândia, Espanha, Eslovênia, Luxemburgo, Holanda, Hungria, Portugal, Suécia, e Malta permitem a candidatura a partir dos 18 anos. Bélgica, Bulgária, Grécia, República Tcheca, Irlanda, Lituânia, Polônia, Eslováquia, Estônia, Letônia, e Reino Unido exigem 21 anos. A França e a Romênia exigem idade mínima de 23 anos, e Itália e Chipre de 25 anos. In: UNIÃO EUROPEIA. Relatório sobre a proposta de modificação do Acto relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal directo, de 20 de Setembro de 1976 (2009/2134(INI)). Aprovado pela Comissão dos Assuntos Constitucionais em 19/04/2011. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0176+0+DOC+PDF+V0//PT>>. Acesso em 31 jul. 2012.

desde que não conflitantes com as suas.²⁷⁰ Fora dessas hipóteses, o AEE permite o alargamento das incompatibilidades no âmbito interno, em respeito às peculiaridades de cada país.

Os deputados europeus são eleitos para mandato de cinco anos, de carácter representativo, e não imperativo. Ou seja, seus votos são pessoais e individuais. Os parlamentares não podem receber ordens e nem estar vinculados a quaisquer instruções ou a outras instituições europeias.

No que se refere às prerrogativas e imunidades, o AEE estabelece que os parlamentares se beneficiem das disposições do Protocolo relativo aos privilégios e imunidades das Comunidades Europeias de 8 de abril de 1965.²⁷¹ O Parlamento Europeu apresentou ao Conselho uma proposta de revisão do Protocolo relativo aos privilégios e imunidades de 1965, conjuntamente com a proposta de revisão do Ato relativo às eleições diretas dos membros do Parlamento de 1976.²⁷² Sua intenção é a criação de um sistema autónomo para regulamentar os privilégios e imunidades de seus deputados.

²⁷⁰ As incompatibilidades presentes no AEE e, portanto, de observância obrigatória por todos os Estados-membros impedem que um parlamentar europeu seja concomitantemente: membro do governo de um Estado-membro; membro da Comissão Europeia; Juiz, Advogado-geral ou Secretário do Tribunal de Justiça da União Europeia ou do Tribunal de Primeira Instância; Provedor de Justiça Europeu; membro do Tribunal de Contas, do Comitê Económico e Social, do Comitê das Regiões ou da Comissão Executiva do Banco Central Europeu; membro de organismos ou comitês criados pelos Tratados; membro do conselho de administração, ou do comitê de direção, ou empregado do Banco Europeu de Investimentos; funcionário ou agente, no exercício de suas funções, das instituições Europeias ou dos órgãos ou organismos que lhes estejam ligados ou do Banco Central Europeu; e, por fim, parlamentar nacional de algum Estado-membro. UNIÃO EUROPEIA. AEE. *Op. Cit.*, Artigo 7º.

²⁷¹ Ibidem, Artigo 6º, 2. De acordo com o Protocolo, são prerrogativas dos parlamentares europeus, no exercício de suas funções, a liberdade de locomoção entre os Estados-membros sem qualquer restrição e a concessão de facilidades aduaneiras e de controle de divisas nos deslocamentos. Os parlamentares também gozam de imunidades material e formal. A imunidade material impede que os parlamentares sejam perseguidos, detidos ou procurados em razão de suas opiniões ou votos emitidos no exercício de suas funções. Já a imunidade formal impede qualquer medida de detenção ou procedimento judicial contra parlamentar europeu em qualquer Estado-membro. Em seu próprio Estado, o parlamentar europeu se beneficia das mesmas imunidades concedidas aos membros do parlamento nacional. As imunidades também se aplicam durante os deslocamentos dos parlamentares para as sessões do Parlamento. A imunidade formal, porém, não se aplica em caso de flagrante delito e não impede que o próprio Parlamento Europeu, exclusivamente, suspenda-a em relação a algum de seus membros.

²⁷² UNIÃO EUROPEIA. Relatório sobre a proposta de modificação do Acto relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal directo, de 20 de Setembro de 1976 (2009/2134(INI)). Aprovado pela Comissão dos Assuntos Constitucionais em 19 abr. /2011. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//NONGML+REPORT+A7-2011-176+0+DOC+PDF+V0//PT>>. Acesso em: 31 jul. 2012.

Em 2005, foi acordado e aprovado pelo Parlamento e pelo Conselho o Estatuto dos Deputados do Parlamento Europeu.²⁷³ Esse Estatuto apenas estabelece as normas e as condições gerais de exercício do mandato, sem regulamentar os direitos, obrigações, privilégios e imunidades. Porém, além de reforçar as garantias de liberdade e independência dos deputados, o Estatuto unificou seus vencimentos, que antes eram pagos pelos respectivos Estados e, por isso, desiguais, determinando que o custo seja arcado pelo orçamento da União Europeia.²⁷⁴

O Parlamento Europeu representa somente os cidadãos europeus. Os povos e as regiões têm foro de representação específico no Comitê das Regiões. Conforme definido pelo Tratado de Lisboa, o Parlamento terá no máximo 750 membros, mais o seu Presidente.²⁷⁵ Desse total, nenhum país poderá ter mais que 96 membros nem menos que seis membros. O estabelecimento do número máximo de 750 parlamentares visa à preservação do princípio da eficácia. O limite imposto permite que o parlamento ainda funcione nos moldes de uma assembleia legislativa e mantenha a necessária pluralidade, com representantes das principais orientações políticas (maioria e oposição) de cada Estado-membro.

O Tratado também definiu que a representação dos cidadãos no Parlamento Europeu é “degressivamente proporcional”. O princípio da proporcionalidade degressiva, conceito de origem federalista, tem por objetivo proteger os interesses das minorias mediante a concessão de uma representação relativamente mais elevada aos Estados menos populosos em relação à concedida aos Estados mais populosos.²⁷⁶ Devem ser respeitados, porém, os limites máximo e mínimo de cadeiras.

²⁷³ UNIÃO EUROPEIA. Decisão do Parlamento Europeu, de 28 de setembro de 2005, que aprova o Estatuto dos Deputados ao Parlamento Europeu (2005/684/CE, Euratom), Jornal Oficial da União Europeia nº L 262, de 7 out. 2005.

²⁷⁴ O valor dos vencimentos de cada deputado europeu é fixado em sete mil euros mensais, e ainda há previsão, no Estatuto, de reembolso das despesas decorrentes do exercício do mandato. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/mep_status_pt.htm> Acesso em: 27 jul. 12.

²⁷⁵ UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, Artigo 14º, nº 2.

²⁷⁶ DUFF, Andrew (Rel.). *Exposição de motivos da Reforma Eleitoral do Parlamento Europeu*. Segundo Projeto de Relatório sobre a proposta de modificação do Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direto, de 20 de setembro de 1976.

A proporcionalidade degressiva significa que a razão entre a população e o número de cadeiras atribuído a cada Estado-membro deve variar em função de sua respectiva população total. Assim, cada deputado de um Estado-membro mais populoso representará um número maior de cidadãos do que cada deputado de um Estado-membro menos populoso e vice-versa. Além disso, nenhum Estado-membro menos povoado pode dispor de mais lugares que um Estado-membro mais povoado.²⁷⁷

Mesmo com a observância do princípio da proporcionalidade degressiva, países mais populosos, como a Alemanha e a França, por exemplo, receberam uma quantidade de cadeiras inferior ao número que seria obtido da razão entre sua população e o total de vagas do parlamento, notadamente, quando comparada ao número de cadeiras atribuídas a países bem menos populosos como Chipre e Malta.²⁷⁸ Essa situação, porém, corporifica o princípio da solidariedade decorrente da proporcionalidade degressiva, segundo o qual os Estados mais povoados aceitam um número inferior de representantes por cidadãos (sub-representação) com o objetivo de permitir uma melhor representação dos Estados menos povoados, mantendo preservada a eficácia do Parlamento.

Como o Tratado de Lisboa ainda não havia entrado em vigor quando foram disputadas as últimas eleições para o Parlamento Europeu em 2009, sua composição atual, que se encontra na 7ª Legislatura, ainda registra a Alemanha com 99 cadeiras e um total de 754 deputados.²⁷⁹ Na próxima legislatura, a Alemanha

(2009/2134(INI)). Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0176+0+DOC+XML+V0//PT.>> Acesso em 10 jul. 12.

²⁷⁷ UNIÃO EUROPEIA. Resolução do Parlamento Europeu, de 11 de outubro de 2007, sobre a composição do Parlamento Europeu (2007/2169(INI)). Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0115+0+DOC+XML+V0//PT.>> Acesso em: 11 jul. 2012.

²⁷⁸ Apenas como exemplo, Alemanha, de acordo com estimativa para 2009, teria 82.002.400 habitantes. Assim, cada um de seus 96 parlamentares representariam cerca de 854.191 alemães. Já Malta, tem estimativa para 2009 de 413.600 habitantes. Logo, cada um de seus 6 parlamentares representarão cerca de 68.933 habitantes. Para se aproximar da representação de Malta, a Alemanha precisaria ter dez vezes mais cadeiras (mais de 960) no parlamento europeu. Dados populacionais In: EUROSTAT. *First demographic estimates for 2009*. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-09-047/EN/KS-QA-09-047-EN.PDF.> Acesso em: 15 ago. 2012.

²⁷⁹ A composição atual do Parlamento Europeu é a seguinte: Alemanha: 99 cadeiras; França: 74; Reino Unido e Itália: 73 cada; Espanha: 54; Polônia: 51; Romênia: 33; Holanda: 26; Bélgica, República Tcheca, Grécia, Hungria e Portugal: 22 cada; Suécia: 20; Áustria: 19; Bulgária: 18; Finlândia, Dinamarca e Eslováquia: 13 cada; Irlanda e Lituânia: 12 cada; Letônia: 9; Eslovênia: 8; Chipre, Estônia, Luxemburgo e Malta: 6 cada. Disponível em:

perderá três cadeiras, devido ao novo limite máximo de 96 deputados. Outra modificação no número de cadeiras que deverá ser realizada antes das próximas eleições em 2014 ocorrerá devido à adesão da Croácia efetivada em 1º de julho de 2013. O Parlamento Europeu também aprovou, em março de 2012, a adesão da Islândia.

Preocupado em sempre observar e manter o princípio da proporcionalidade degressiva, o Parlamento Europeu propôs ao Conselho Europeu que conjuntamente, e antes de cada eleição, sejam avaliados os números relativos às populações dos Estados-membros para fixação da base de cálculo de atribuição de cadeiras, e eventual ajuste na composição do Parlamento.²⁸⁰ As alterações na composição do Parlamento, porém, devem sempre observar os princípios da proporcionalidade degressiva, da eficácia e da solidariedade, de modo que a sistemática adotada seja sempre equitativa, duradoura e de fácil compreensão para os representados. Somente assim o Parlamento Europeu reforçará sua legitimidade perante os cidadãos e poderá vir a assumir definitivamente seu papel de instituição responsável por democratizar cada vez mais o processo de tomada de decisões da União Europeia.

1.2. Os partidos políticos europeus e a representação das minorias

De acordo com o Tratado da União Europeia, os partidos políticos em nível europeu contribuem para a criação de uma consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União.²⁸¹

O primeiro Estatuto dos partidos políticos europeus foi aprovado em 2003,²⁸² e depois estendido às fundações políticas partidárias em 2007. De acordo com o Estatuto, são considerados de âmbito europeu os partidos que cumulativamente: tiverem personalidade jurídica no Estado-membro em que se encontrem sediados; que possuírem em seus quadros deputados europeus, nacionais, ou regionais em pelo menos um quarto dos Estados-membros ou que tenham obtido nas últimas

<<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/0005bfbcb6b/N%C3%BAmero-de-assentos-por-Estado-Membro.html>> Acesso: em 10 jul. 2012.

²⁸⁰ DUUF, Andrew (Rel.). *Op. cit.* nº 4, ii.

²⁸¹ UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. cit.*, Artigo 10º, nº 4.

²⁸² UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) nº 2004/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativo ao estatuto e financiamento dos partidos políticos a nível europeu. Jornal Oficial da União Europeia, nº L 297 de 15/11/2003.

eleições para o Parlamento Europeu um mínimo de 3% de votos em cada Estado, em um mínimo de um quarto dos Estados-membros; respeitarem os princípios em que se funda a União Europeia; e tiverem participado ou manifestado interesse em participar das eleições para o Parlamento Europeu.²⁸³

O Estatuto também prevê o financiamento dos partidos europeus com o orçamento da União Europeia. Para tanto, os partidos devem fazer pedido anual perante o Parlamento Europeu. Os valores repassados devem ser utilizados para cobrir as despesas ligadas ao programa político partidário, e em nenhuma hipótese podem ser revertidos para o financiamento dos partidos políticos nacionais.²⁸⁴

Outra preocupação do Parlamento Europeu diz respeito à representação das mulheres e das minorias entre seus membros. Com efeito, é deveras importante para a legitimidade da União Europeia que a composição do órgão máximo de representação do cidadão reflita toda a diversidade dos povos europeus. Atualmente, as mulheres representam apenas 35% do total dos deputados europeus.²⁸⁵ Nesse sentido, o Parlamento instou os partidos políticos a seguirem princípios democráticos na seleção dos candidatos, com o objetivo de aprimorar a representação das mulheres e das minorias.²⁸⁶ Ademais, o Parlamento já exortou a Comissão para que exerça sua iniciativa legislativa visando à criação de um Estatuto Europeu dos Partidos Políticos.²⁸⁷

Os deputados europeus podem constituir-se em grupos por afinidades ou ideologias políticas.²⁸⁸ O agrupamento, porém, jamais poderá ser feito

²⁸³ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) nº 1524/2007, de 18 de dezembro de 2007. Jornal Oficial da União Europeia nº L 343 de 27 dez. 2007.

²⁸⁴ Para receber o financiamento, o partido deve publicar suas despesas e receitas anuais, eventuais e outras fontes de financiamento, e ainda concordar com a proibição de aceitar determinadas doações. O Tribunal de Contas da União Europeia realiza o controle das despesas efetuadas pelos partidos com o uso dos recursos provenientes do financiamento da União. Atualmente, cerca de 8,4 milhões de euros por ano do orçamento da União são reservados para o financiamento dos partidos políticos europeus. UNIÃO EUROPEIA. Glossário. Estatuto dos Partidos Políticos Europeus. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/eu_parties_status_pt.htm. Acesso em: 1º jun. 2012.

²⁸⁵ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) nº 1524/2007, de 18 de dezembro de 2007. Jornal Oficial da União Europeia nº L 343 de 27/12/2007. Item N.

²⁸⁶ Ibidem. Itens 6 e 7.

²⁸⁷ Ibidem. Item Y.

²⁸⁸ Na atual 7ª legislatura existem sete grupos políticos: 1. Grupo do Partido Popular Europeu (Democratas-cristãos), com 271 deputados; 2. Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu, com 190 deputados; 3. Grupo da Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa, com 85 deputados; 4. Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia, com 58

exclusivamente pela nacionalidade dos membros. Todo o grupo formado deve ter deputados eleitos por pelo menos um quarto dos Estados-membros e no mínimo 25 deputados. A participação em um grupo não é obrigatória, mas só é possível pertencer a um único grupo.²⁸⁹ Ainda há a possibilidade da criação de intergrupos ou outros agrupamentos não oficiais de deputados. O objetivo desses intergrupos seria possibilitar a troca de ideias informais sobre temas específicos, transversais a diversos grupos políticos, com a participação de deputados de diferentes comissões e, ainda, promover o contato entre os deputados e a sociedade civil.²⁹⁰

A criação de partidos políticos de âmbito europeu, por ser um fenômeno recente, ainda sofre muitas críticas, principalmente de que esses partidos seriam meras construções artificiais. Por esse motivo, a constituição de grupos políticos no Parlamento Europeu, ao fomentar a criação de coalizões eleitorais entre partidos de mesma ideologia, visa incentivar e fortalecer a formação de partidos políticos transnacionais, verdadeiros representantes de ideologias políticas europeias comuns.

1.3. Funcionamento

O Parlamento Europeu, por iniciativa própria, elabora e aprova seu regimento interno pela maioria de seus membros.²⁹¹ Essa prerrogativa, já prevista no Tratado da Comunidade Europeia e mantida pelo Tratado de Lisboa, é um primeiro passo, embora curto, para dotar o Parlamento Europeu de iniciativa legislativa própria, independente da Comissão, e transformar do Parlamento Europeu na principal instituição legislativa, com plenos poderes, da União Europeia.

deputados; 5. Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus, com 52 deputados; 6. Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde, com 34 deputados; 7. Europa da Liberdade e Democracia, com 34 deputados; e os que não são inscritos em nenhum grupo: 30 deputados. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/search.html>>. Acesso em: 1 jun 2012.

²⁸⁹ Os grupos políticos participam diretamente da eleição do Presidente e dos vice-presidentes, uma vez que somente podem ser apresentadas candidaturas por grupos políticos ou por no mínimo 40 deputados. Os presidentes dos grupos políticos participam obrigatoriamente da Conferência dos Presidentes. Por não ser obrigatória a participação em grupos políticos, também são assegurados os direitos aos deputados que não encontrarem um grupo de sua preferência. São os chamados não inscritos. Além de terem à disposição um secretariado próprio, a Mesa regulamentará os direitos desses deputados. UNIÃO EUROPEIA. Regimento Interno do Parlamento Europeu (RIPE). Artigo 30º e 33º. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=/EP/TEXT+RULESEP+0120110+ANN09+DOC+XML+V0//PT&navigationBar=YES>>. Acesso em: 26 maio 2012.

²⁹⁰ Ibidem, art. 32º.

²⁹¹ UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigos 232º e ss., e 127º e ss.

Os trabalhos do Parlamento Europeu se desenvolvem em três diferentes cidades. A Secretaria é sediada em Luxemburgo, mas as sessões plenárias se dividem entre Bruxelas e Estrasburgo e as reuniões dos Comitês ocorrem em Bruxelas.²⁹² Para manter sua estrutura administrativa em pleno funcionamento, o Parlamento Europeu conta com mais de cinco mil funcionários, e tem entre suas atribuições eleger seus dirigentes máximos. O Presidente do Parlamento Europeu é eleito por seus membros, por maioria absoluta, para um mandato de dois anos e meio.²⁹³

As Sessões do Parlamento Europeu são anuais, com início na segunda terça-feira de março. A Sessão anual é dividida por período de sessões, que são reuniões realizadas, em regra, mensalmente. Cada período de sessões é também dividido em sessões diárias. Assim, em cada ano, o Parlamento se reúne, ordinariamente e em regra, por doze vezes. Os períodos de sessões são sempre precedidos de sessões preparativas.²⁹⁴

Além do Presidente, dos Vice-Presidentes e dos questores, são órgãos do Parlamento Europeu responsáveis pela organização dos trabalhos parlamentares a Mesa²⁹⁵, a Conferência de Presidentes,²⁹⁶ a Conferência de Presidentes das

²⁹² O calendário do Parlamento Europeu prevê: 12 períodos de sessões plenárias de 4 dias em Estrasburgo, e 6 períodos de sessões suplementares de 2 dias em Bruxelas; 2 semanas por mês para as reuniões das comissões parlamentares e das delegações interparlamentares; 1 semana por mês para as reuniões dos grupos políticos; e 4 semanas por ano consagradas exclusivamente ao trabalho e à presença do deputado europeu no respectivo círculo eleitoral. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/plenary/pt/meetings-search.html>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

²⁹³ Ao presidente cabe a direção dos trabalhos parlamentares e dos órgãos internos do Parlamento. Ademais, o presidente representa o Parlamento Europeu em cerimônias, em atos administrativos, judiciais e financeiros, e nas relações internacionais. Essa função representativa pode ser objeto de delegação. Os 14 vice-presidentes, além da função de substituição do presidente, compõem a Mesa do Parlamento, participando de todas as suas atribuições. No caso de vacância definitiva do cargo de presidente não há sua substituição por um dos vices. O primeiro vice-presidente deve proceder à nova eleição para a presidência. Os cinco questores são responsáveis pelos assuntos administrativos e financeiros diretamente relacionados aos deputados. Para tanto, devem seguir as orientações aprovadas pela Mesa.. UNIÃO EUROPEIA. RIPE. *Op. Cit.*, Artigos 20º, 21º e 26º.

²⁹⁴ Por requerimento da maioria absoluta os seus membros, o Presidente, ouvida a Conferência dos Presidentes, pode convocar extraordinariamente o Parlamento Europeu. A convocação extraordinária também poderá ser requerida a pedido da Comissão ou do Conselho. Por fim, o Presidente, com o consentimento da Conferência de Presidentes e em casos de urgência, tem igualmente a faculdade de convocar uma reunião extraordinária do Parlamento. UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigos 229º e ss., e 127º e ss.

²⁹⁵ A Mesa do Parlamento Europeu é formada pelo Presidente e pelos então 14 Vice-Presidentes. Os cinco questores também são membros da Mesa, mas, como consultores, sem direito a voto. A Mesa é o órgão gestor do Parlamento Europeu, e sua principal função é regular as questões de organização e administração que afetam os deputados, a secretaria, os funcionários e outros agentes do Parlamento. UNIÃO EUROPEIA. RIPE. *Op. Cit.*, Artigo 22º.

Comissões²⁹⁷, a Conferência dos Presidentes das Delegações²⁹⁸ e as Comissões Parlamentares.

Em respeito ao princípio da publicidade, e visando maior transparência e aproximação do parlamento aos cidadãos, as atas das reuniões da Mesa e da Conferência de Presidentes são traduzidas em todas as línguas oficiais da União Europeia e ficam acessíveis ao público, salvo em casos excepcionais previstos no regimento interno que demandem sigilo.²⁹⁹

Com o intuito de preparar as matérias que irão para deliberação em plenário, o Parlamento Europeu trabalha através das Comissões Parlamentares, que podem ser permanentes, temporárias, especiais ou de inquérito.³⁰⁰

As Comissões são formadas levando-se em consideração uma representação equitativa por Estado-membro e por ideologias políticas. Um deputado pode fazer parte de mais de uma comissão. No âmbito das comissões são examinadas questões solicitadas pelo Plenário e são debatidas as posições dos grupos políticos. As comissões, de acordo com a natureza deliberativa ou legislativa do ato

²⁹⁶ A Conferência de Presidentes é composta pelo Presidente do Parlamento e pelos presidentes dos grupos políticos. É o órgão de execução do Parlamento e tem como principais atribuições tratar das questões referentes à organização dos trabalhos parlamentares, à ordem do dia, à programação legislativa e à composição e competência das comissões parlamentares. Ademais, a Conferência de Presidentes é responsável pelas relações do Parlamento Europeu com as outras instituições da União Europeia, com os parlamentos nacionais, com os demais países e outros organismos extracomunitários, e com a sociedade civil europeia. UNIÃO EUROPEIA. RIPE. *Op. Cit.*, Artigo 24º.

²⁹⁷ A Conferência de Presidentes de Comissões reúne todos os Presidentes das comissões permanentes ou especiais do Parlamento Europeu. Tem como função apresentar recomendações à Conferência dos Presidentes sobre as atividades das comissões e sobre a elaboração da ordem do dia durante o período de sessões. Pode, ainda, ter delegadas determinadas tarefas pela Mesa ou pela Conferência de Presidentes. UNIÃO EUROPEIA. RIPE. *Op. Cit.*, Artigo 27º.

²⁹⁸ A Conferência dos Presidentes das Delegações é composta de todos os presidentes das delegações interparlamentares permanentes. Sua função é apresentar recomendações sobre as atividades das delegações à Conferência de Presidentes. A Mesa e a Conferência de Presidentes também podem delegar determinadas funções à Conferência de Presidentes das Delegações. UNIÃO EUROPEIA. RIPE. *Op. Cit.*, Artigo 28º.

²⁹⁹ UNIÃO EUROPEIA. RIPE. *Op. Cit.*, Artigo 29º.

³⁰⁰ O Parlamento Europeu conta com 22 comissões permanentes: Assuntos externos; Direitos do homem; Segurança e defesa; desenvolvimento; Comércio internacional; Orçamentos; Controle orçamentário; Assuntos econômicos e monetários; Emprego e assuntos sociais; Ambiente, saúde pública e segurança alimentar; Indústria, investigação e energia; Mercado interno e proteção dos consumidores; Transporte e turismo; Desenvolvimento regional; Agricultura e desenvolvimento rural; Pescas; Cultura e educação; Assuntos jurídicos; Liberdades cívicas, justiça e assuntos internos; Assuntos constitucionais; Direitos da mulher e igualdade dos gêneros; e Petições. Apenas uma comissão especial encontra-se em funcionamento atualmente, versando sobre Crime organizado, corrupção e lavagem de dinheiro. UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Comissões. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/committees/pt/parliamentary-committees.html>> Acesso em: 30 maio 2012.

informado, e por meio de um relator, elaboram um informe ou um projeto de resolução, ou de parecer. Se aprovados pela comissão, os documentos são levados ao Plenário para discussão e aprovação final. O Plenário também pode delegar à comissão competente a elaboração de um parecer definitivo quando se tratar de assuntos técnicos sem alcance geral.³⁰¹

As comissões de inquérito podem ser constituídas por pedido de um quarto dos membros do Parlamento. São sempre temporárias e têm por finalidade analisar, sem prejuízo das atribuições conferidas pelos Tratados a outras instituições ou órgãos, alegações de infrações ou de má administração na aplicação do direito da União. As comissões de inquérito não podem investigar fatos que já estiverem judicializados, ou seja, em análise em alguma instância jurisdicional, até que o respectivo processo judicial esteja concluído. Apresentado o seu relatório, a comissão de inquérito é extinta. As regras do exercício do direito de inquérito das comissões são determinadas pelo Parlamento por meio de regulamentos de sua iniciativa aprovados por processo legislativo especial, após aprovação do Conselho e da Comissão Europeia.³⁰²

A Comissão Europeia tem o direito de assistir e de ser ouvida nas sessões do Parlamento Europeu e nas sessões das comissões. A razão de sua presença encontra fundamento no seu direito de iniciativa normativa. Ademais, o Parlamento Europeu debate os projetos legislativos vindos da Comissão e pode colher informações ou sugestões de seus membros, se presentes. A participação da Comissão nos trabalhos parlamentares também se mostra relevante, pois caso o Conselho ainda não tenha apreciado em definitivo a matéria, a Comissão pode levar em consideração o parecer parlamentar e modificar sua proposta inicial. À Comissão também são conferidas certas obrigações decorrentes da sua presença no Parlamento. Assim, a Comissão deverá responder, oralmente ou por escrito, as questões que lhes forem colocadas pelo Parlamento ou pelos seus membros. O Conselho Europeu e o Conselho também podem ser ouvidos pelo Parlamento Europeu nas condições previstas nos seus respectivos regimentos internos.³⁰³

³⁰¹ UNIÃO EUROPEIA. RIPE. *Op. Cit.*, Artigo 45º.

³⁰² UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigo 226º.

³⁰³ Ibidem, Artigo 230º.

O Parlamento Europeu pode deliberar, fixar a ordem do dia e aprovar a ata, qualquer que seja o número de deputados presentes. O quórum mínimo, porém, é de um terço dos membros efetivos com mandato em curso, mas sua constatação só é exigida mediante pedido de pelo menos 40 deputados, necessariamente presentes à sessão, e antes de alguma votação.³⁰⁴

O sistema de aprovação geral é o da maioria dos votos proferidos, presente o quórum mínimo. Os Tratados, ou o próprio regulamento interno, podem estabelecer outras maiorias para assuntos específicos. As rejeições de projeto legislativo ordinário, e do orçamento, exigem o voto da maioria absoluta dos membros. A moção de censura sobre as atividades da Comissão exige aprovação por dois terços da maioria absoluta dos membros do Parlamento.³⁰⁵

1.4. Competências

O Parlamento Europeu, pelo Tratado de Lisboa, exerce a função de representação do povo europeu; a função legislativa e orçamental da União Europeia, conjuntamente com o Conselho; a função de controle político; e funções consultivas. Passa-se, assim, à análise de cada uma delas.

1.4.1. O Controle Político

Uma das mais importantes funções do Parlamento Europeu é o exercício do controle político sobre as demais instituições e atividades da União Europeia. Trata-se de sua primeira e mais antiga competência, prevista no primeiro Tratado Comunitário e que desde então vem sendo alargada e aprimorada pelos Tratados sucessivos. O exercício do controle político, atribuído ao Parlamento Europeu, confere efetivo caráter democrático a essa função. O Parlamento também controla, em caráter geral, a condução das várias políticas da União Europeia por meio das suas comissões temáticas permanentes.³⁰⁶

³⁰⁴ Caso seja feita a verificação e se constate a ausência do número mínimo, a votação será suspensa e incluída na ordem do dia seguinte. Se não for pedida a verificação, a matéria pode ser votada com qualquer número de deputados presentes. Se houver menos de 40 deputados em plenário, o próprio Presidente pode atestar a falta de quórum. UNIÃO EUROPEIA. RIPE. *Op. Cit.*, Artigo 155º.

³⁰⁵ UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Art. 231º.

³⁰⁶ UNIÃO EUROPEIA. TCECA. *Op. Cit.*, Artigo 24º.

O exercício do controle político pelo Parlamento Europeu se efetiva através de instrumentos como o direito de petição dos cidadãos, as comissões temporárias de inquérito, o seu direito de recurso perante o Tribunal de Justiça da União Europeia e o controle orçamentário. O Parlamento Europeu também elege o Provedor de Justiça Europeu.

Ademais, o Parlamento Europeu exerce um controle democrático sobre as outras instituições da União Europeia interagindo com elas pela formulação de perguntas, indicação e aprovação de membros, e pela possibilidade de aprovação de moções de censura à Comissão.

A. O direito de petição perante o Parlamento Europeu³⁰⁷

Qualquer cidadão europeu, ou qualquer pessoa física ou jurídica com residência ou sede em algum dos Estados-membros, tem o direito de apresentar, individual ou coletivamente, petição ao Parlamento Europeu sobre qualquer assunto de competência, ou atividade da União Europeia, que lhe afete diretamente. A petição será analisada pela Comissão Parlamentar de Petições.

A petição pode ser escrita em qualquer uma das línguas oficiais da União e deve trazer uma queixa, a notícia de uma má aplicação do direito comunitário, ou um pedido para que o Parlamento adote uma posição a respeito de uma questão específica envolvendo a pessoa e a União. Não são admitidos meros pedidos de informações. Se a petição for admitida pela Comissão, será processada e, ao final, será decidida qual a ação empregada de acordo com a natureza do pedido, para a sua efetiva solução. Seja qual for a decisão tomada, deve ser viabilizada ampla comunicação ao peticionário.

A petição dirigida ao Parlamento Europeu é um importante instrumento de contato direto entre o cidadão e o Parlamento. Ela possibilita ao Parlamento tomar conhecimento e providências a respeito de violações de direitos dos cidadãos perpetradas por um Estado-membro, alguma instituição da União, ou mesmo por alguma autoridade local em assuntos de competência da União Europeia. Para o

³⁰⁷ UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigo 227º.

cidadão, o direito de petição é um canal direto de acesso ao Parlamento e uma ferramenta que permite a aproximação do indivíduo das atividades da União.

B. O Provedor de Justiça Europeu³⁰⁸

O Provedor de Justiça Europeu é eleito pelo Parlamento Europeu e tem como função receber queixas a respeito de casos de má administração ou atuação das instituições, órgãos ou organismo da União, exceto nos casos de competência do Tribunal de Justiça. Assim sendo, as queixas podem ser apresentadas por qualquer pessoa física ou jurídica, com residência ou sede em algum dos Estados-membros. Os deputados europeus também podem provocar a intervenção do Provedor de Justiça.

A função do Provedor de Justiça assemelha-se à de um *ombudsman* da União Europeia e, em inglês, é chamado de *European Ombudsman*. A eleição do provedor acontece logo após a eleição do Parlamento, e seu mandato tem a mesma duração da legislatura parlamentar, sendo possível a recondução.

O Provedor de Justiça possui total independência no exercício de suas funções, não pode receber instruções de qualquer natureza ou governo, nem exercer qualquer outra atividade profissional, remunerada ou não.³⁰⁹ Somente o Tribunal de Justiça da União Europeia, a pedido do Parlamento, pode demitir o Provedor de Justiça, no caso do cometimento de alguma infração grave ou se ele deixar de preencher algum dos requisitos necessários para o exercício da função.³¹⁰

Recebida a queixa, cabe ao Provedor de Justiça analisar sua viabilidade e instruí-la. Nas queixas em que entender presentes indícios de má administração e que ainda não tenham sido objeto de processo judicial, o Provedor abrirá um inquérito para apuração do caso, encaminhando esse inquérito para a instituição, órgão ou organismo responsável, para manifestação, com prazo de três meses. Findo o prazo, o Provedor fará um relatório para o Parlamento Europeu e para a instituição, órgão ou organismo envolvido. A pessoa que apresentou a queixa também deverá ser informada sobre o resultado do inquérito. Anualmente, o

³⁰⁸ UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigo 228º, nº 1.

³⁰⁹ Ibidem, Artigo 228º, nº 3.

³¹⁰ Ibidem, Artigo 228º, nº 2.

Provedor de Justiça deve elaborar um relatório sobre o resultado de todos os inquéritos realizados.³¹¹

C. O poder de petição (jus standi) perante o Tribunal de Justiça da União Europeia³¹²

O Parlamento Europeu possui legitimidade ativa e passiva perante o Tribunal de Justiça da União Europeia. Pode ser demandante em qualquer assunto, sem necessidade de justificar interesse, e demandado. Tal possibilidade foi prevista pela primeira vez no Tratado de Nice.

O direito de recurso do Parlamento pode alcançar atos praticados em descumprimento do direito comunitário, e casos em que houve omissão ou descumprimento de alguma obrigação por parte do Conselho ou da Comissão Europeia. O Parlamento Europeu, se entender necessário, pode solicitar ao Tribunal de Justiça pareceres sobre a compatibilidade dos Tratados com os acordos internacionais que a União pretende subscrever com terceiros.

O estabelecimento desse amplo acesso do Parlamento Europeu ao Tribunal de Justiça reforça o reconhecimento do Parlamento como fiscal e defensor da legalidade na União Europeia. Trata-se do exercício de um efetivo controle democrático da legalidade pelo Parlamento.

D. As Comissões Temporárias de Inquérito³¹³

As comissões temporárias de inquérito criadas pelo Parlamento Europeu têm como objetivo examinar as alegações de infração ou má administração na aplicação do direito da União.

As formas e métodos dos poderes de investigação das comissões de inquérito foram objeto de uma Decisão acordada e aprovada pelo Parlamento, Conselho e Comissão.³¹⁴ A acusação de infração ou má administração do direito

³¹¹ UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigo 228º, nº 1.

³¹² Ibidem, Artigo 263º.

³¹³ Ibidem, Artigo 226º.

³¹⁴ UNIÃO EUROPEIA. Decisão de 19 de Abril de 1995 do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão sobre as formas de exercício do direito de inquérito do Parlamento Europeu. Jornal Oficial da União Europeia, nº L 113 de 19 maio 1995, p. 1.

comunitário pode recair sobre uma instituição ou órgão da União Europeia, sobre a administração pública de um Estado-membro ou ainda sobre pessoas que possuam mandato, conferido pelo direito comunitário, para aplicar suas normas.³¹⁵

As comissões de inquérito, porém, sofrem algumas restrições. Elas devem respeitar as atribuições conferidas pelos Tratados aos outros órgãos e instituições da União; o objeto que se pretende analisar não pode estar sendo discutido em órgão jurisdicional nacional ou comunitário, enquanto não se encerrar o respectivo processo; e as comissões não podem suspender a aplicação, revogar ou modificar o direito originário ou derivado.³¹⁶

Ao final dos seus trabalhos, a comissão elabora um informe para ser remetido ao plenário do Parlamento. Se aprovado, o Parlamento Europeu pode encaminhar as recomendações constantes do informe às instituições ou órgãos da União Europeia ou aos Estados-membros envolvidos nas investigações.

E. O Controle político sobre as demais Instituições da União Europeia³¹⁷

O Parlamento Europeu se faz presente e acompanha os trabalhos das demais instituições da União Europeia. Através da formulação de perguntas, recebimento de informes, presença em determinadas reuniões e participação nas nomeações de seus membros, o Parlamento exerce a sua função fiscalizadora, inerente ao controle democrático, notadamente sobre a Comissão, o Conselho e o Conselho Europeu.

As interpelações ou perguntas são os instrumentos pelos quais o Parlamento Europeu recebe da Comissão, do Conselho ou do Banco Central opiniões, informações, ou explicações sobre determinado assunto de competência dessas instituições, ou ainda sobre as atividades da União Europeia em seu

³¹⁵ ³¹⁵ UNIÃO EUROPEIA. Decisão de 19 de Abril de 1995 do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão sobre as formas de exercício do direito de inquérito do Parlamento Europeu. *Op. Cit.*, Art. 2º, 1.

³¹⁶ As comissões são constituídas pela iniciativa de no mínimo um quarto dos deputados que compõem o Parlamento, com objeto certo e duração estabelecida em doze meses ou menos, caso seja atingido o término da legislatura. Há possibilidade de duas prorrogações de três meses cada. Nova comissão sobre o mesmo assunto não pode ser instalada, salvo diante de novos fatos, e apenas depois de passados doze meses do término da anterior. *Ibidem*, Art. 2º.

³¹⁷ UNIÃO EUROPEIA. RIPE. *Op. Cit.*, Título IV.

conjunto. As perguntas podem ser orais,³¹⁸ escritas ou realizadas pelo turno de perguntas.³¹⁹

A participação do Parlamento Europeu na nomeação de membros das demais instituições da União é também uma forma de concretização do controle político. O Parlamento pode aprovar ou rejeitar as indicações apresentadas. No âmbito da Comissão, o Parlamento participa da eleição do seu Presidente, mediante votação de aprovação, e autoriza a investidura de todos os seus componentes. O Parlamento deve ser consultado pelo Conselho antes da nomeação dos membros do Tribunal de Contas e do Presidente e dos membros do Comitê Executivo do Banco Central Europeu. O Parlamento também designa o Provedor de Justiça Europeu por maioria de votos.³²⁰

O controle orçamentário do Parlamento Europeu se insere no âmbito do controle político que ele exerce sobre a Comissão. Trata-se de um controle externo sobre a aplicação do orçamento pela Comissão, que também possui meios próprios de controle interno. Esse controle não se limita à aprovação final da gestão da Comissão. Ao contrário, é exercido durante a gestão, já que a qualquer momento o Parlamento pode solicitar explicações e fazer observações sobre os gastos. A Comissão, por sua vez, é obrigada a fornecer todas as informações solicitadas e fazer todo o necessário para dar efeito às observações do Parlamento sobre o orçamento. Ademais, anualmente, a Comissão deve enviar ao Parlamento um relatório sobre a execução do orçamento da União.³²¹

No mês de fevereiro de cada ano, a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu um informe geral sobre todas as atividades da União Europeia e sobre o desenvolvimento das diferentes políticas adotadas. Ele deve contemplar

³¹⁸ As perguntas orais podem ser solicitadas por iniciativa de uma comissão, de um grupo político, ou por um mínimo de 40 deputados. É a Conferência de Presidentes que decidirá sobre sua pertinência, inclusão na ordem do dia, e sua ordem de preferência. As perguntas escritas dependem apenas da iniciativa de qualquer deputado, sem necessidade de aprovação da Conferência de Presidentes. UNIÃO EUROPEIA. RIPE. *Op. Cit.*, Artigo 115º.

³¹⁹ Os turnos de perguntas ocorrem durante os períodos das sessões. As perguntas podem ser dirigidas ao Conselho ou à Comissão. Cada deputado tem o direito de formular apenas uma pergunta para cada uma das duas instituições. As perguntas são submetidas por escrito ao Presidente do Parlamento que decidirá sobre sua admissibilidade e fixará a ordem pela qual serão analisadas. A decisão do Presidente será imediatamente comunicada ao autor da pergunta. UNIÃO EUROPEIA. RIPE. *Op. Cit.*, Artigo 116º.

³²⁰ UNIÃO EUROPEIA. RIPE. *Op. Cit.*, Título IV, Capítulo I.

³²¹ Ibidem, Artigo 78º.

atividades pretéritas e futuras. O informe será analisado, primeiramente, pelas comissões, depois encaminhado ao plenário para debates e, ao final, se aprovado, será objeto de uma resolução.³²²

A Comissão também apresenta ao Parlamento Europeu informes setoriais que trazem informações detalhadas sobre as diversas políticas em andamento na União Europeia. Esses informes podem ser anuais ou produzidos em menor frequência.³²³ A análise e os debates gerados pelo envio desses diversos informes possibilitam o controle político do Parlamento Europeu sobre praticamente todos os assuntos e políticas em andamento na União Europeia.

Em todos os debates, durante as sessões plenárias do Parlamento que envolvam a política externa, de segurança ou de defesa, o Vice-Presidente da Comissão e Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança é convidado a participar. Além disso, duas vezes por ano, o Alto Representante deve apresentar ao Parlamento um documento consultivo sobre os principais aspectos e as opções tomadas com relação à política externa de segurança e de defesa, e o respectivo impacto financeiro delas decorrentes.³²⁴

A moção de censura é um importante instrumento de controle político conferido ao Parlamento Europeu sobre os trabalhos da Comissão. A primeira Assembleia da CECA já podia utilizá-la. A moção tem por finalidade exigir responsabilidades políticas em razão de uma eventual má gestão na Comissão e pode ser proposta por um décimo dos deputados, por escrito e motivada. Sua aprovação é difícil, depende de uma dupla maioria: dois terços dos votos expressados, com a presença da maioria absoluta dos membros do Parlamento. O voto é nominal e público. Se a moção de censura for aprovada, todos os membros da Comissão, inclusive o seu Presidente, devem demitir-se coletivamente (mas seguem no cargo até que seja efetivada a substituição). O Alto Representante também deve demitir-se do seu cargo de Vice-Presidente da Comissão. A moção de censura se volta contra a Comissão como um todo e não pode ser usada apenas

³²² UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigo 233º.

³²³ São encaminhados informes sobre, por exemplo, a *evolução social* (anual); a *coesão econômica e social* (trienal); a *cidadania da UE* sobre *agricultura* e políticas de *competência*. Desde 1988 é produzido um informe anual especial sobre a *aplicação do Direito Comunitário pelos Estados-membros*. UNIÃO EUROPEIA. RIPE. *Op. Cit.*, Artigo 119º.

³²⁴ *Ibidem*, Artigo 96º.

contra determinados membros. Sua adoção implica em forte desgaste político para a União e em um embate direto com a Comissão. Por isso, apenas é utilizada em casos extremos.³²⁵

Em relação ao Conselho, há efetiva participação do Parlamento nos seus trabalhos e vice-versa, uma vez que ambos exercem, conjuntamente, a função legislativa na União Europeia. Representado pelo seu Presidente, o Conselho pode se fazer presente, manifestar-se e intervir em todas as sessões parlamentares. Ao assumir a presidência do Conselho, o novo presidente deve apresentar ao plenário do Parlamento Europeu o seu programa de gestão e debatê-lo com os deputados. Ao final de seu mandato, também deve apresentar ao Parlamento um relatório geral sobre sua gestão. O Parlamento, além de demandar o Conselho através de perguntas, pode sugerir que este dê início ou desenvolva políticas consideradas importantes já em curso no âmbito da União.³²⁶

Outra Instituição da União que, no desempenho de suas funções, deve sempre levar em consideração as recomendações do Parlamento, é o Conselho Europeu. Toda a reunião do Conselho Europeu tem início com uma declaração do Presidente do Parlamento Europeu a respeito das principais posições do Parlamento sobre os diversos assuntos que serão abordados durante a reunião. O Presidente do Conselho Europeu também deve apresentar ao Parlamento um relatório sobre os resultados finais de cada reunião e se colocar à disposição para debatê-lo com os deputados.³²⁷

1.4.2. A competência legislativa

Desde o início da integração Europeia, as primeiras Assembleias e posteriormente o Parlamento Europeu sempre almejaram o alcance de um efetivo poder legislativo. Nunca houve conformidade com um mero papel desenvolvidor de atividades legislativas indiretas e do exercício somente de poderes negativos ou

³²⁵ UNIÃO EUROPEIA. RIPE. *Op. Cit.*, Artigo 107º.

³²⁶ Ibidem, Artigo 119º.

³²⁷ Ibidem, Artigo 110º.

“destrutivos” como a moção de censura, a rejeição do orçamento e a rejeição de cooperação.³²⁸

Foi a partir do Tratado de Maastricht que o Parlamento assumiu a competência legislativa, conjuntamente com o Conselho, e a consequente participação no processo de aprovação de normas comunitárias. Os Tratados posteriores ampliaram consideravelmente o número de matérias que são aprovadas por meio do atualmente denominado procedimento legislativo ordinário, em regime de codecisão.

O Tratado de Lisboa dispõe que os atos legislativos da União podem ser adotados mediante procedimento legislativo ordinário ou especial.³²⁹ São os Tratados que determinam quais matérias devem seguir um ou outro procedimento.

Os atos legislativos, qualquer que seja o procedimento adotado, ordinário ou especial, subdividem-se nas seguintes espécies: regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres. O Regulamento tem caráter geral, é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-membros. A Diretiva vincula o Estado- -membro destinatário quanto ao resultado a ser alcançado, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a decisão quanto às formas e os meios necessários para sua realização. A Decisão é obrigatória em todos os seus elementos, mas quando designa destinatários, só é obrigatória para esses. As Recomendações e os Pareceres não são vinculativos.³³⁰

A. O procedimento legislativo ordinário³³¹

O procedimento legislativo ordinário tem início com a apresentação de uma proposta pela Comissão, salvo exceções expressas nos Tratados, e termina com a adoção conjunta do ato pelo Parlamento e pelo Conselho. Os atos resultantes são denominados genericamente de “atos legislativos”.

Os atos são aprovados conjuntamente pelo Parlamento e pelo Conselho por meio de um mecanismo denominado “dupla leitura ou debate”, que deve respeitar os

³²⁸ MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. *Op. Cit.*, p. 234.

³²⁹ UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigo 289º.

³³⁰ Ibidem, Artigo 288º.

³³¹ Ibidem, Artigo 294º e ss.

princípios da transparência e da publicidade. A partir do Tratado de Maastricht, nenhum ato legislativo da União pode ser aprovado sem a concordância do Parlamento. Trata-se de verdadeira garantia da participação dos cidadãos no processo decisório europeu, necessária para conferir a devida legitimidade democrática aos atos emanados da União.

Em regra, os atos legislativos ordinários,³³² de caráter geral, são adotados por maioria simples no Parlamento e por maioria qualificada no Conselho, salvo se estabelecida expressa disposição em contrário nos Tratados³³³. Um mesmo âmbito material pode prever mais de um tipo de procedimento: ordinário para os princípios e linhas básicas, e especial para ações concretas.

O processo legislativo ordinário tem início com a emissão de uma proposta legislativa pela Comissão Europeia. A proposta deve ser enviada, simultaneamente e em todas as línguas oficiais da União, para o Parlamento Europeu, Conselho, Parlamentos nacionais, e para os Comitês Econômico e Social, e das Regiões.³³⁴ Em razão da garantia da observância do princípio da subsidiariedade, os parlamentos nacionais exercem uma espécie de “controle antecipado” sobre as propostas relativas à cooperação judicial em matéria penal, cooperação policial,³³⁵ e sobre propostas referentes às ações necessárias no âmbito da União não previstas nos Tratados.³³⁶ A Comissão, por sua vez, deve sempre estar presente durante todo o processo legislativo, por ser a iniciadora da proposta e por ter a possibilidade de modificá-la durante o procedimento.

Na primeira leitura, tanto o Parlamento como o Conselho adotam suas posições sem prazo determinado. O Parlamento pronuncia-se antes do Conselho. A

³³² As matérias sujeitas ao procedimento ordinário são numerosas, e incluem, entre outras, cidadania, não discriminação, mercado interior, segurança e justiça, harmonização legislativa, transportes, emprego, cooperação aduaneira, política social, igualdade de oportunidades e tratamento, proteção ao consumidor, redes transeuropeias, coesão econômica e social, cooperação e desenvolvimento, meio ambiente, transparência e luta contra fraudes. MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñán. *Op. Cit.*, p. 236.

³³³ UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, Artigo 16º, nº 3.

³³⁴ O Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões exercem funções consultivas e emitem um informe ao Parlamento e ao Conselho a respeito do projeto apresentado. *Ibidem*, Artigo 13º, nº 4.

³³⁵ UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigo 69º.

³³⁶ *Ibidem*, Artigo 352º, nº 2. Os parlamentos nacionais têm o prazo de seis semanas para se manifestarem. Se pelo menos um terço entender que a proposta não respeita o princípio da subsidiariedade, será enviado um informe à Comissão, que deverá obrigatoriamente reexaminar a proposta.

proposta passa pelas comissões pertinentes³³⁷ e depois vai para votação em plenário.

O resultado da apreciação em primeira leitura é uma resolução legislativa do Parlamento Europeu, que pode aprovar integralmente ou propor emendas à proposta apresentada pela Comissão.³³⁸ É possível também a adoção integral da proposta sob condição da Comissão adotar certas modificações sugeridas, ficando a aprovação final condicionada até a aceitação das modificações, ou outra manifestação da Comissão. Uma vez aprovada no Parlamento, a proposta é encaminhada ao Conselho. O Conselho, porém, já está preparando sua posição de primeira leitura.

Recebida a proposta da Comissão, a Secretaria Geral do Conselho a envia para as Representações Permanentes dos Estados-membros e também ao Comitê de Representantes Permanentes (Coreper), que preparam a posição de cada Estado-membro a respeito da matéria; e também para o Serviço jurídico e para as Direções Gerais do Conselho que, por temática, informam e ajudam na análise da proposta. O Conselho, o Coreper e os Grupos de Trabalho, com o auxílio do Serviço Jurídico, examinam se a proposta respeita os princípios de atribuição de competências, motivação dos atos, subsidiariedade e proporcionalidade, assim como as disposições orçamentárias e as normas de transparência e qualidade dos atos. O Conselho, porém, somente pode deliberar depois de recebida a posição do Parlamento, e decide com base na preparação da sua posição feita pelo Coreper³³⁹.

O Conselho, assim, tem duas opções diante da posição enviada pelo Parlamento: a) aprovar a posição enviada e adotar o ato conforme aprovado pelo Parlamento. Se o Conselho aprova na primeira leitura a posição do Parlamento, com ou sem emendas ou modificações do texto original da Comissão, o ato é aprovado

³³⁷ Apenas uma das comissões, cuja competência seja mais próxima do assunto tratado, emitirá o informe principal sobre a proposta. As comissões examinam os fundamentos jurídicos, as repercussões financeiras, a qualidade de redação da proposta, e se foram respeitados os princípios da subsidiariedade, da proporcionalidade e dos direitos fundamentais. UNIÃO EUROPEIA. RIPE. *Op. Cit.*, Artigos 53º e 54º.

³³⁸ UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigo 294º, nº 3.

³³⁹ É o Coreper quem define a ordem do dia das reuniões do Conselho, dividindo-as em partes A e B. Se a proposta for incluída na parte A, significa que o Coreper recomenda ao Conselho a aprovação global, automática e sem discussão da proposta. Se ela for incluída na parte B, não houve consenso necessário nos grupos de trabalho e nem no Coreper e, portanto, será necessária a discussão e deliberação no Conselho. *Ibidem*, Artigo 294º, nº 5.

definitivamente. Não há necessidade da segunda leitura. b) não aprovar a posição do Parlamento e propor emendas. Nesse caso, a posição do Conselho é encaminhada ao Parlamento para a segunda leitura.³⁴⁰

O Parlamento e o Conselho têm três meses de prazo para concluir a segunda leitura, prorrogável por mais um mês. O Conselho e a Comissão informam ao Parlamento as posições tomadas e os motivos pelos quais não aprovaram as modificações parlamentares. Diante das informações, o Parlamento pode, em segunda leitura: a) *aprovar a posição do Conselho*: por maioria simples ou pelo silêncio. O ato é aprovado como resultou da primeira leitura do Conselho e é publicado; b) *rejeitar a posição do Conselho*: por maioria absoluta. O ato não é aprovado. A proposta deve retornar à Comissão, que poderá refazê-la; c) *propor emendas à posição do Conselho*: por maioria absoluta. A Comissão fará um parecer negativo ou positivo sobre as emendas. A proposta neste caso volta ao Conselho para segunda leitura.³⁴¹

O Conselho concentra a sua segunda leitura no exame nas emendas do Parlamento e no informe da Comissão. Dessa análise pode o Conselho: a) *aprovar todas as emendas do Parlamento*: por maioria qualificada, e por unanimidade as que tiveram parecer desfavorável da Comissão. O ato, então, será considerado aprovado e publicado; b) *não aprovar todas as emendas do Parlamento*: nessa hipótese o Presidente do Conselho convocará o Comitê de Conciliação, com a concordância do Presidente do Parlamento.

O Comitê de Conciliação é um órgão misto, composto pelo mesmo número de representantes do Conselho e de parlamentares. Durante seis meses, prorrogáveis por mais dois, o Comitê examinará apenas as emendas do Parlamento e a posição do Conselho. A Comissão não pode mais alterar a proposta, mas deve auxiliar na busca do consenso. Findo o seu prazo, o Comitê de Conciliação pode: a) *não chegar a um acordo por um texto conjunto*: a proposta é considerada não

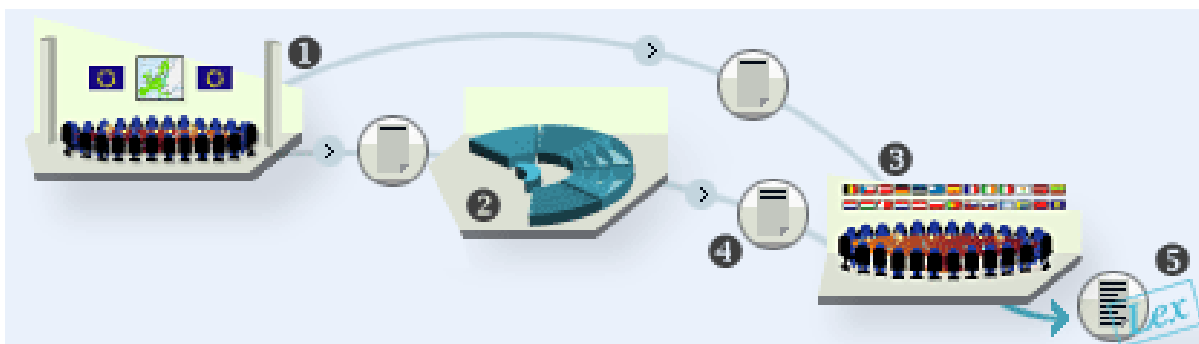
³⁴⁰ UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigo 294º, nº 3 a 6.

³⁴¹ Ibidem, Artigo 294º, nº 7 a 9.

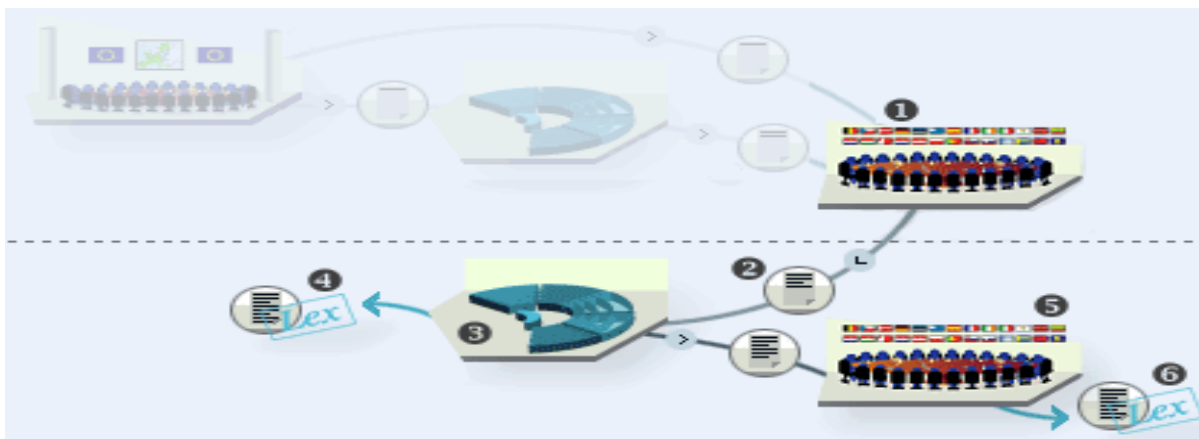
aprovada, e retorna à Comissão; b) *chegar a um acordo sobre um texto conjunto*: o projeto é enviado para a terceira leitura.³⁴²

Obtido um acordo no Comitê de Conciliação, nas próximas seis semanas, prorrogáveis por mais duas, em terceira leitura, o Conselho deve aprovar a proposta por maioria qualificada, e o Parlamento por maioria simples dos votos emitidos. Se isso ocorrer, o ato estará aprovado. Caso contrário, o projeto retorna à Comissão.³⁴³

Quadro esquemático do processo legislativo ordinário³⁴⁴



Primeira Leitura – A (1) **Comissão** apresenta um texto legislativo ao (2) **Parlamento** e ao (3) **Conselho** simultaneamente. O Parlamento aprova (4) **a sua posição** e submete-a à apreciação do Conselho. O Conselho está de acordo com o resultado da 1ª leitura no Parlamento: (5) **texto legislativo aprovado**.



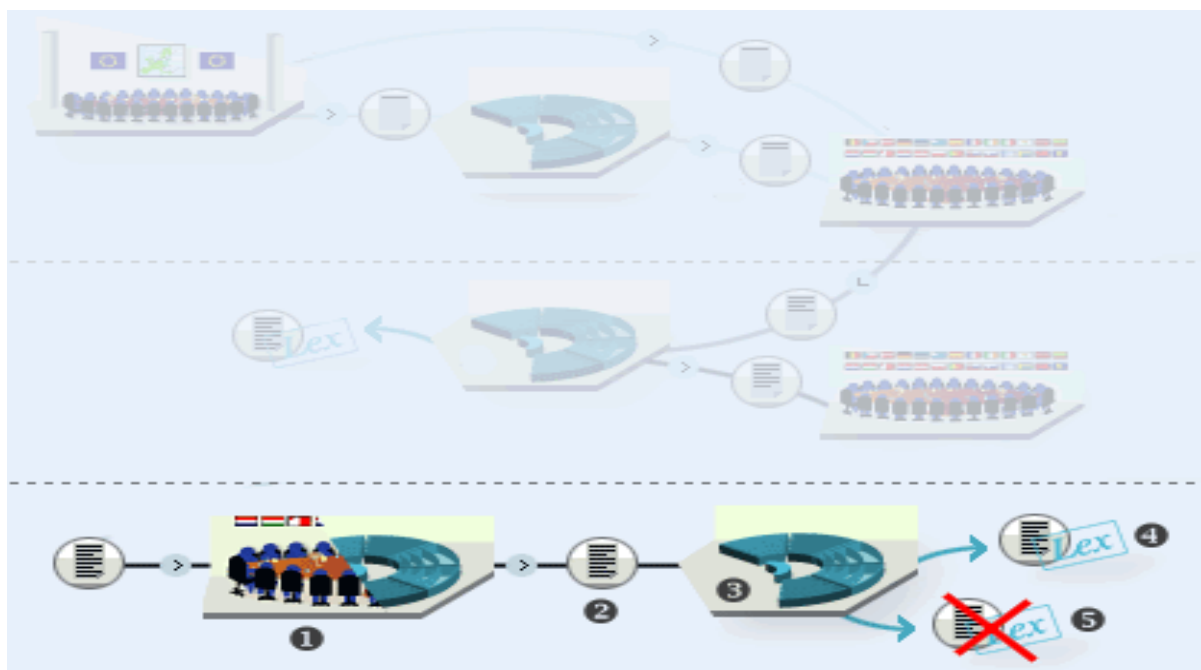
Segunda Leitura - O (1) **Conselho** não aceita a posição da primeira leitura do Parlamento e adota a sua (2) **posição**. O (3) **Parlamento** tem três meses (pode solicitar uma prorrogação de um mês) para responder. Pode aprovar a posição do Conselho ou não se pronunciar e o

³⁴² UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigo 294º, nº 10.

³⁴³ Ibidem, Artigo 294º, nº 13 e 14.

³⁴⁴ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *Fluxograma do Processo Legislativo Ordinário do Parlamento Europeu*. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/0080a6d3d8/Processo-legislativo-ordin%C3%A1rio.html>> Acesso em: 11 jul. 2012.

(4) texto legislativo é adotado na forma da posição do Conselho. Ou o Parlamento apresenta alterações à posição do Conselho. Neste caso: ou o **(5) Conselho** as aprova no prazo de três meses (pode solicitar uma prorrogação de um mês) e o **(6) texto legislativo é aprovado** ou o Conselho as rejeita e deve ser convocado o Comitê de Conciliação (composto por igual número de membros do Conselho e do Parlamento), a fim de estabelecer uma aproximação entre as diferentes posições. Em alternativa, o Parlamento rejeita a posição do Conselho por maioria absoluta dos seus membros e o texto legislativo é rejeitado.



Conciliação e Terceira Leitura - Depois de ser alcançado um acordo, o **(1) Comitê de Conciliação** aprova um **(2) texto comum** baseado na posição do Conselho e nas alterações do Parlamento em segunda leitura. Se o Conselho e o **(3) Parlamento** o aprovarem na totalidade, o **(4) ato é adotado**. Se o Comitê de Conciliação não conseguir acordar um projeto comum ou se o Parlamento ou o Conselho não o aprovarem, considera-se que o **(5) ato não foi aprovado**.

B. O processo legislativo especial

O procedimento especial é caracterizado por uma preponderância do Conselho ou do Parlamento no processo de aprovação da proposta. Não há paridade decisória entre ambos como no procedimento ordinário. Apesar dos atos aprovados pelo procedimento especial possuírem idêntico valor legislativo, sua legitimidade democrática, porém, não é a mesma daqueles oriundos do procedimento ordinário por não observarem a garantia do processo de codecisão.³⁴⁵

³⁴⁵ MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. *Op. Cit.*, p. 241.

Em sua grande maioria, os atos legislativos especiais são de competência preponderante do Conselho, que os aprova mediante maioria qualificada e, em regra, exigem apenas a prévia consulta ao Parlamento. O Tratado de Lisboa, todavia, prevê três atos legislativos especiais em que prevalece a participação do Parlamento. São eles: a) Estatuto e condições gerais de exercício das funções dos deputados. A iniciativa do projeto é do Parlamento, com prévio parecer da Comissão, e prévia aprovação do Conselho por maioria qualificada;³⁴⁶ b) regras de exercício dos seus poderes de inquérito. A iniciativa do projeto é do Parlamento, com prévia aprovação da Comissão e do Conselho por maioria qualificada;³⁴⁷ c) Estatuto e condições gerais de exercício das funções do Provedor de Justiça Europeu. A iniciativa do projeto é do Parlamento, com prévio parecer da Comissão, e prévia aprovação do Conselho por maioria qualificada.³⁴⁸

Algumas matérias reservadas ao procedimento especial do Conselho não exigem a consulta, mas a prévia aprovação do Parlamento, como no estabelecimento de medidas de execução do sistema de recursos próprios da União;³⁴⁹ a adoção de um regulamento que estabelece o quadro financeiro plurianual da União;³⁵⁰ a adoção de nova legislação sobre o combate à discriminação, e a aplicação da base jurídica geral subsidiária.³⁵¹

A previsão de aprovação anterior, na prática, confere ao Parlamento o direito de veto. Logo, ele apenas pode aprovar ou rejeitar a proposta legislativa, sem apresentar emendas. O Conselho, porém, deve acatar a sua decisão. A necessidade de aprovação prévia pelo Parlamento substituiu o mero procedimento de consulta, e teve início como o Ato Único Europeu, em 1986. À época, a aprovação prévia era restrita a dois assuntos: os acordos de associação e os tratados de adesão à União Europeia. Os tratados posteriores, porém, foram sempre alargando os casos em que é necessária a aprovação e não apenas a consulta prévia ao Parlamento.³⁵²

³⁴⁶ UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigo 223º, nº 2.

³⁴⁷ Ibidem, Artigo 226º.

³⁴⁸ Ibidem, Artigo 228º, nº 4.

³⁴⁹ Ibidem, Artigo 311º.

³⁵⁰ Ibidem, Artigo 312º.

³⁵¹ Ibidem, Artigo 352º.

³⁵² UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *Poder Legislativo de Aprovação do Parlamento Europeu*. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/0087a559c8/Aprova%C3%A7%C3%A3o.html>> Acesso em: 11 jul. 2012.

O Tratado de Lisboa, além dos casos do procedimento legislativo especial do Conselho, previu outras hipóteses de necessidade de prévia aprovação do Parlamento, como na autorização de cooperação reforçada entre todos os seus Estados-membros;³⁵³ na fixação da composição do Parlamento, antes de ser aprovada por unanimidade pelo Conselho Europeu;³⁵⁴ e na verificação da existência de um risco manifesto de violação grave dos valores da União referidos no artigo 2º do TUE por alguns dos Estados-membros.³⁵⁵

1.4.3. A iniciativa legislativa

No sistema europeu de integração a iniciativa normativa é uma atribuição que tradicionalmente compete à Comissão. Esse efetivo domínio do amplo direito de iniciativa sempre foi considerado como um elemento fundamental de equilíbrio institucional na União Europeia.³⁵⁶ Os insistentes pedidos do Parlamento Europeu para compartilhar o direito de iniciativa sempre foram rechaçados pelos então Estados-membros, que se recusam a alterar os Tratados nesse sentido.

A solução trazida pelo Tratado de Maastricht, para atender aos insistentes pedidos do Parlamento, foi dotá-lo da mesma prerrogativa conferida ao Conselho.³⁵⁷ Ou seja, o Parlamento pode solicitar à Comissão que apresente propostas oportunas sobre qualquer assunto que a seu juízo requeira a elaboração de um ato da União para a aplicação dos Tratados.³⁵⁸ Essas solicitações, porém, não vinculam a Comissão.

O Parlamento Europeu, entretanto, teve reconhecida alguma iniciativa normativa restringida a assuntos específicos, mas que nem sempre correspondem à iniciativa legislativa clássica. São exemplos: a iniciativa para iniciar uma revisão ordinária dos Tratados,³⁵⁹ ou uma revisão simplificada da Parte III do TFUE;³⁶⁰ e a

³⁵³ UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigo 329º.

³⁵⁴ UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, Artigo 14º, nº 2.

³⁵⁵ Ibidem, Artigo 7º, nº 2.

³⁵⁶ UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigo 289º, nº 4. A partir do Tratado de Maastricht, a Comissão deixou de ter a exclusividade da iniciativa legislativa. Outras instituições europeias também passaram a exercê-la, mas, de modo muito restrito, quando expressamente previstos nos Tratados, e normalmente com referência às suas próprias funções.

³⁵⁷ Ibidem, Artigo 241º.

³⁵⁸ Ibidem, Artigo 225º.

³⁵⁹ UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, Artigo 48º, nº 2.

³⁶⁰ Ibidem, Artigo 48º, nº 6.

iniciativa para apresentar ao Conselho Europeu uma proposta de fixação da composição do Parlamento, que depois requer a aprovação do próprio Parlamento.³⁶¹

Outras iniciativas normativas conferidas ao Parlamento Europeu, já tradicionalmente presentes nos Tratados, se aproximam mais da iniciativa legislativa propriamente dita, mas são sempre referentes as suas próprias funções. São exemplos: a iniciativa para apresentação dos projetos relativos à eleição dos deputados;³⁶² a iniciativa para apresentação dos projetos relativos ao estatuto e condições gerais de exercício das funções dos deputados;³⁶³ a iniciativa para apresentação dos projetos relativos às modalidades do exercício dos seus poderes investigativos (procedimento especial do Parlamento, com prévia aprovação da Comissão, e do Conselho, por maioria qualificada);³⁶⁴ e a iniciativa para apresentação dos projetos relativos ao estatuto e as condições gerais do exercício das funções do Provedor de Justiça Europeu.³⁶⁵

A Comissão, entretanto, continua com o amplo e geral poder de iniciativa legislativa. Todavia, ao mostrar-se totalmente alheia e pouco receptiva às solicitações e petições sobre propostas legislativas de interesse do Parlamento, corre o risco de ter aprovada contra si uma moção de censura do Parlamento, em razão do descaso demonstrado. Situação que, porém, nunca ocorreu. Outro instrumento que pode ser utilizado pelo Parlamento diante da inércia da Comissão na análise de suas solicitações, é demandá-la perante o Tribunal de Justiça por violação de Tratados em razão de ausência de pronunciamento.³⁶⁶

1.4.4. A participação na conclusão de acordos internacionais e na adesão de novos Estados

O Tratado de Funcionamento da União Europeia elenca uma série de atos internacionais que necessitam de prévia aprovação do Parlamento, por maioria simples, para entrarem em vigor. A natureza jurídica dessa aprovação é a de um ato

³⁶¹ UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, Artigo 14º, nº 2.

³⁶² UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigo 223º, nº 1.

³⁶³ Ibidem, Artigo 223º, nº 4.

³⁶⁴ Ibidem, Artigo 226º.

³⁶⁵ Ibidem, Artigo 228º, nº 4.

³⁶⁶ Ibidem, Artigo 265º.

de consentimento na celebração de um acordo internacional, semelhante àqueles emitidos pelos parlamentos nacionais, exarados depois da assinatura do acordo pelo executivo e antes da ratificação definitiva e incorporação do ato ao direito interno dos Estados, e que passaram a integrar a formação da vontade do Estado para obrigar-se internacionalmente.³⁶⁷ O Parlamento Europeu, assim como a maioria dos parlamentos nacionais, apenas pode aprovar ou rejeitar o ato como um todo, sem propor emendas. A participação do Parlamento é necessária em todos os acordos internacionais firmados pela União, exceto naqueles que versem, exclusivamente, sobre a política externa e de segurança comum. Os casos em que é exigida a aprovação do Parlamento estão expressamente previstos no TFUE. Nos demais, é exigida apenas uma prévia consulta.³⁶⁸

O Parlamento Europeu também participa do procedimento de adesão de novos Estados-membros à União Europeia. O pedido do Estado interessado é dirigido ao Conselho, que deve aprová-lo por unanimidade, após o parecer da Comissão, e de aprovação do Parlamento Europeu por maioria de seus membros.³⁶⁹

1.4.5. A competência consultiva e a deliberação por iniciativa própria

A função consultiva do Parlamento Europeu no processo legislativo está presente desde o Tratado de Roma, de 1957. A Comissão e o Conselho adotavam a legislação, mas o Parlamento poderia ser consultado. A função consultiva permaneceu como sendo a única até a assinatura do Ato Único Europeu em 1986.

As decisões que são tomadas fora do procedimento legislativo ordinário, e em várias hipóteses de procedimento legislativo especial, apenas exigem o parecer

³⁶⁷ MEDEIROS, Antônio P. C. de. *Op. Cit.*, p. 15.

³⁶⁸ UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Art. 218º, nº 6, p. 145: “O Conselho, sob proposta do negociador, adota uma decisão de celebração do acordo. Exceto nos casos em que o acordo incida exclusivamente sobre a política externa e de segurança comum, o Conselho adota a decisão de celebração do acordo: a) Após aprovação do Parlamento Europeu, nos seguintes casos: i) Acordos de associação, ii) Acordo de adesão da União à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, iii) Acordos que criem um quadro institucional específico mediante a organização de processos de cooperação, iv) Acordos com consequências orçamentais significativas para a União, v) Acordos que abranjam domínios aos quais seja aplicável o processo legislativo ordinário ou o processo legislativo especial, quando a aprovação do Parlamento Europeu é obrigatória. O Parlamento Europeu e o Conselho podem, em caso de urgência, acordar num prazo para a aprovação; b) Após consulta ao Parlamento Europeu, nos restantes casos. O Parlamento Europeu dá parecer num prazo que o Conselho pode fixar em função da urgência. Na falta de parecer nesse prazo, o Conselho pode deliberar”.

³⁶⁹ UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, Artigo 49º.

do Parlamento de caráter consultivo. O parecer consultivo não vincula as demais instituições envolvidas no processo decisório. Porém sua falta pode ser objeto de recurso, oriundo do próprio Parlamento, ou de particulares, ao Tribunal de Justiça da União Europeia, para a anulação do ato.³⁷⁰

Nos sucessivos tratados de reforma, os âmbitos materiais de mera consulta ao Parlamento foram perdendo espaço em favor da adoção do procedimento legislativo ordinário, mas se mantêm principalmente nos casos de procedimento legislativo especial do Conselho. A consulta ao Parlamento também é necessária nos casos de adoção de acordos internacionais no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum, fora das hipóteses em que é expressamente exigida a prévia aprovação.³⁷¹

Todavia, por iniciativa própria, o Parlamento pode discutir e expressar sua opinião sobre qualquer assunto referente à União, de âmbito interno ou externo, sem a necessidade de aguardar provocação da Comissão ou do Conselho. Essa possibilidade decorre da sua autonomia e independência em relação às demais instituições.

1.4.6. A competência orçamentária

O Tratado de Lisboa incrementou sensivelmente a participação do Parlamento Europeu na adoção do orçamento da União. O Parlamento tornou-se verdadeira coautoridade orçamentária, em pé de igualdade com o Conselho. Atualmente, o Parlamento pode fazer emendas na totalidade do projeto orçamentário³⁷² e tem a última palavra no processo de adoção da proposta.³⁷³

O orçamento da União Europeia é aprovado através de um processo legislativo especial e também se desenvolve pelo sistema de leituras. Todo ano, as instituições da União remetem à Comissão uma previsão de gastos para o exercício seguinte. A Comissão, então, elabora um projeto orçamentário e o envia ao Conselho e ao Parlamento Europeu. No procedimento orçamentário, é o Conselho que realiza a primeira leitura, antes do Parlamento. Caso não seja obtido o

³⁷⁰ UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigo 263º.

³⁷¹ Ibidem, Artigo 218º, nº 6, “b”.

³⁷² Ibidem, Artigo 314º.

³⁷³ Ibidem, Artigo 314º, nº 7, “c” e “d”.

consenso, a aprovação é alcançada por maioria qualificada. Aprovada pelo Conselho, a proposta, junto com sua motivação, segue ao Parlamento, que tem 42 dias para concluir a sua primeira leitura. Nessa leitura o Parlamento pode: a) aprovar o projeto sem emendas ou modificações: se não houver pronunciamento quanto às modificações ou emendas no prazo estipulado, o projeto é considerado aprovado; b) não deliberar sobre o projeto: considera-se o orçamento aprovado; c) Aprovar com emendas, pelo voto da maioria dos seus membros: o projeto volta ao Conselho.³⁷⁴

No Conselho, o prazo para a segunda leitura é de dez dias. Se as emendas do Parlamento forem aprovadas o processo é concluído. Se as emendas não forem aceitas, o Parlamento e o Conselho convocam o Comitê de Conciliação Orçamentário, composto por igual número de membros do Conselho e do Parlamento. O prazo para sua análise é de 21 dias e, para se chegar a um acordo, é necessária a maioria qualificada dos membros do Conselho e a maioria dos deputados que o integrarem. Não alcançado o acordo, o projeto não é aprovado e o Comitê devolve o texto à Comissão para elaboração de nova proposta. Alcançado o acordo, o projeto vai ao Conselho e ao Parlamento para aprovação em terceira leitura, pelo prazo de 14 dias.

Na terceira leitura a decisão final do Parlamento prevalece sobre a do Conselho, característica que torna o procedimento especial. Assim, o orçamento não pode ser adotado se for rejeitado pelo Parlamento, mesmo que aprovado pelo Conselho. Porém, pode ser adotado se aprovado pelo Parlamento, mesmo que rejeitado pelo Conselho.³⁷⁵ Assim, se o Parlamento aprovar e o Conselho rejeitar, o Parlamento tem 14 dias para confirmar suas emendas por três quintos dos votos da maioria absoluta dos membros (dupla maioria de responsabilidade), e aprovar a lei orçamentária. Se o Parlamento não obtém essa votação em algum dos pontos, é mantido o texto do Comitê de Conciliação, que resta aprovado. Caso o novo orçamento não seja aprovado até o início do exercício financeiro seguinte, fica prorrogado o anterior até que ocorra a aprovação. O Parlamento também aprova

³⁷⁴ UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigo 314º.

³⁷⁵ Ibidem, Artigo 314º, nº 7, “d.”

previamente, por maioria de seus membros, o marco financeiro plurianual da União Europeia, no bojo do procedimento legislativo especial do Conselho.³⁷⁶

Quadro esquemático do processo orçamentário da União Europeia³⁷⁷

BUDG2011



³⁷⁶ UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigo 312º, nº 2.

³⁷⁷ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *Processo Orçamental*. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/0007aefcf2/Processo-or%C3%A7amental.html>> Acesso em: 11 jul. 2012.

1.5. QUADRO ESQUEMÁTICO DA EVOLUÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DO PARLAMENTO EUROPEU					
TRATADO/ ANO ¹	ESTADOS- MEMBROS	MEMBROS DO PARLAMENTO ²	ATRIBUIÇÕES DO PARLAMENTO		
			FORMA DE REPRESENTAÇÃO	PODERES LEGISLATIVOS	CONTROLE POLÍTICO
Tratado de Paris - CECA 1951/52	6	78	Indireta: designação pelos parlamentos nacionais	Não possuía	Moção de censura contra Alta Autoridade/Comissão, por 2/3 dos votos de maioria de seus membros
Tratado de Roma CECA/CEE/Euratom 1957/58		142		Consulta	
Tratados de Reforma orçamentária CECA/CEE/Euratom 1970/1975	9	198 ³		-Procedimento de Cooperação legislativa em conjunto com o Conselho; - Procedimento de Aprovação	-Moção de censura contra a Comissão; -Participação no processo orçamentário, em conjunto com o Conselho ⁴ .
Ato Único Europeu CECA/CEE/Euratom 1986/87	12	518 ⁵			
Tratado de Maastricht UE (CE/Euratom) 1992/93		567	Eleições diretas, universais e secretas ⁶	-Procedimento de Codecisão legislativa em conjunto com o Conselho ⁷ ; -Procedimento de Aprovação	-As duas anteriores mais: -Comissões de Inquérito; -Aprovação do Presidente da Comissão; -Eleição do Provedor de Justiça Europeu; -Direito de Petição ao TJUE; - Todas as anteriores mais: -Processamento do direito de petição dos cidadãos; -Aumento dos poderes orçamentários ¹³
Tratado de Amsterdã UE (CE/Euratom) 1997/99	15	626 ⁸			
Tratado de Nice UE(CE/Euratom) 2001/03	25 ⁹	732 ¹⁰			
Tratado de Lisboa UE (Euratom) ¹¹ 2007/09	28	736 ¹²			

¹ As datas correspondem, respectivamente, ao ano da assinatura, e da entrada em vigor dos Tratados.
² Parlamento Europeu. Número de assentos por Estado-Membro. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu>. Acesso em: 23.7.12.
³ Aumento ocorrido em 1973 em razão do primeiro alargamento: Reino Unido, Irlanda e Dinamarca.
⁴ Os poderes orçamentários: direito de aumentar ou reduzir os gastos da Comissão dentro de certos limites; redistribuição dos valores entre os setores; poder de rejeitar por completo o orçamento (2/3 dos votos); poder de aprovar ou rejeitar a execução do orçamento pela Comissão. No processo orçamentário, porém, havendo conflito a decisão final cabia ao Conselho.
⁵ Nas primeiras eleições diretas, em 1979, foram eleitos 410 deputados. Em 1981, adesão da Grécia, houve aumento para 434. Em 1986, adesão de Espanha e Portugal, passou para 518.
⁶ A partir de 1979.
⁷ O Procedimento de codecisão foi sendo ampliado sucessivamente pelos Tratados de Amsterdã, Nice e Lisboa, para alcançar um maior número de matérias.
⁸ Aumento ocorrido em 1995, resultante da adesão de Finlândia, Suécia e Áustria.
⁹ O alargamento para 25 países foi efetivado em 2004.
¹⁰ Após as eleições de 2004, em razão da adesão de: República Tcheca, Estônia, Chipre, Letônia, Hungria, Malta, Polónia, Eslováquia, Eslovénia.
¹¹ A Euratom ainda existe formalmente com personalidade jurídica própria, mas, partilha as mesmas instituições da União Europeia.
¹² Após o ingresso de Bulgária e Roménia em 2007 o número subiu para 785 membros. Mas, foi ajustado para 736 pelo Tratado de Lisboa.
¹³ A decisão final no processo orçamentário cabe ao Parlamento, e não mais ao Conselho.

2. A atuação do Parlamento Europeu na construção e na defesa de uma União Europeia democrática

Após o chamado milagre econômico europeu da década de 1960, ocasionado pelo sucesso da integração econômica da Europa dos seis, a década seguinte representou um momento de paralisia comunitária, tanto em âmbito econômico quanto político, que ficou conhecido como “euroesclerosis”.³⁷⁸ Assim como ocorreria em todos os futuros momentos de crise comunitária, foram buscadas soluções através do sistema intergovernamental, como a Cooperação Política Europeia, o Sistema Monetário Europeu e a criação do Conselho Europeu, instrumentos não estritamente comunitários, mas de grande importância para o progresso das Comunidades.³⁷⁹ A solução intergovernamental, todavia, apesar de trazer avanços positivos, valorizava a política do consenso e em nada contribuía para o desenvolvimento da supranacionalidade característica das Comunidades.

A guinada para um novo e forte desenvolvimento do sistema comunitário ocorreu justamente com o fortalecimento do Parlamento Europeu, por meio das suas primeiras eleições diretas em 1979. Com um maior peso político por ser o representante direto dos cidadãos europeus, “a primeira eleição por sufrágio universal direto para o Parlamento Europeu de junho de 1979 teria uma importância transcendental para a construção europeia.”³⁸⁰ O Parlamento Europeu passa a defender com veemência modificações nos tratados no sentido da democratização e do aprofundamento da integração europeia. O ápice desse movimento é a apresentação, pelo Parlamento, de um projeto de Tratado da União Europeia que ficou conhecido como “Projeto Spinelli”, de características constitucionais e com pretensões federalistas. Liderado pelo eurodeputado italiano Altiero Spinelli, um grupo de parlamentares denominado “Clube do Crocodilo”, cria o referido projeto e

³⁷⁸ LUZÁRRAGA, Francisco Aldecoa. *La Integración Europea: Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II: Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*. Madrid: Editorial Tecnos, 2002, p. 60.

³⁷⁹ Ibidem, p. 61.

³⁸⁰ “la primera elección por sufragio universal directo al Parlamento Europeo de junio de 1979 tendrá una importancia transcendental para la construcción europea.” LUZÁRRAGA, Francisco Aldecoa; LLORENTE, Mercedes Guinea. *Op. Cit.*, p. 69.

uma Comissão de Assuntos Institucionais no âmbito do Parlamento Europeu, a qual efetivamente daria início ao caminho que desembocaria na atual União Europeia.³⁸¹

Os problemas estruturais que o Parlamento Europeu, através do “Projeto Spinelli”, pretendia resolver e que, no seu entendimento, bloqueavam o desenvolvimento do modelo comunitário eram o seu déficit democrático, a falta de um governo europeu e a insuficiência do âmbito das competências comunitárias. Por déficit democrático, o Parlamento Europeu se referia a uma falta de legitimidade democrática do conjunto institucional das Comunidades, notadamente, pelo fato do Parlamento, único órgão eleito diretamente pelo povo europeu, não possuir competência legislativa completa nem um poder de controle suficiente sobre as funções executivas. Por isso, não havia uma participação real dos cidadãos no processo de tomada de decisões comunitárias, sendo necessária uma aproximação.

Como solução, o projeto propunha a transformação do Parlamento em um real e completo poder legislativo com um efetivo controle sobre o poder executivo representado pela Comissão, elevada a um verdadeiro governo europeu e, ainda, a transformação do Conselho em uma segunda câmara representando, assim, os Estados-membros.³⁸²

Apesar de aprovado pelo Parlamento Europeu em 14 de fevereiro de 1984, o “Projeto Spinelli” não foi submetido ao processo de ratificação previsto e jamais entrou em vigor. Porém, inúmeras de suas ideias e princípios foram incorporados sucessivamente pelos futuros Tratados até Lisboa, como a vocação federal da União, a proteção aos Direitos Humanos, a noção de cidadania, o princípio da subsidiariedade, a cooperação reforçada, o mercado interior e a união monetária, a política exterior comum e a política de defesa.³⁸³

Por conter ideias oriundas de um Parlamento pela primeira vez amplamente legitimado pelo voto popular, o “Projeto Spinelli” foi um marco no desenvolvimento

³⁸¹ Luzárraga ainda afirma que o projeto de Spinelli era a transformação da etérea ideia de Europa em uma concreta união política, sendo possível afirmar que Spinelli é o pai da reativação europeia e, portanto, da própria União Europeia que, todavia, ele não chegou a ver nascer, tendo falecido antes da sua criação. O nome “Clube do Crocodilo” faz referência a um restaurante em Estrasburgo onde os deputados se reuniam. In: LUZÁRRAGA, Francisco Aldecoa; LLORENTE, Mercedes Guinea. *Op. Cit.*, p. 71.

³⁸² LUZÁRRAGA, Francisco Aldecoa. *Op. Cit.*, p. 71-81.

³⁸³ *Ibidem*, p. 83.

da União Europeia visando uma maior participação democrática dos cidadãos na sua construção e atuação. Em consequência de sua eleição direta, e ao buscar um modelo federal alternativo diante da então paralisia intergovernamental,

o Parlamento se converte em motor da Comunidade Europeia, da integração europeia em seu conjunto, na medida em que não apenas transforma a si mesmo, mas também, promove uma reforma global em profundidade. Se converte em desencadeador do processo de reforma comunitária em direção à União Europeia.³⁸⁴

O Parlamento Europeu também teve participação decisiva e fundamental na implementação da união monetária que daria origem à adoção do euro. Além de constantemente apoiar o alcance da união monetária, o Parlamento participou, por meio da Comissão de Economia e Assuntos Monetários e da Comissão de Política Industrial, de todas as negociações que culminaram na redação definitiva do Tratado de Maastricht. O Parlamento ainda deu suporte específico à necessidade de dotar o Banco Central Europeu de total independência. Ainda, em relação ao Banco Central Europeu, o Parlamento editou a chamada “Regra 36”, na qual especifica as suas próprias regras para a indicação do Presidente, Vice-Presidente e dos demais membros do comitê executivo do Banco Central Europeu.³⁸⁵

No sentido de preservar os interesses dos cidadãos quando da entrada em vigor da moeda única, o Parlamento Europeu aprovou, em 28 de novembro de 1996, um relatório propondo medidas para facilitar a adaptação do cidadão comum à nova moeda. As medidas aprovadas, em geral, visavam à proteção legal do consumidor contra abusos e fraudes que poderiam ser cometidas quando da introdução do euro.³⁸⁶

O Parlamento Europeu participou da Convenção que elaborou a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Criada pelo Conselho Europeu de Colônia, ocorrido entre 3 e 4 de junho de 1999, a Convenção aprovou o projeto da Carta em 2 de outubro de 2000. Após sua aprovação pelo Conselho Europeu, pela

³⁸⁴ “*El Parlamento se convierte em motor de la Comunidad Europea, de la integración europea en su conjunto, en la medida en que no sólo se transforma a sí mismo sino que plantea una reforma global en profundidad. Se convierte en desencadenante del proceso de reforma comunitaria hacia la Unión Europea*”. LUZÁRRAGA, Francisco Aldecoa. *Op. Cit.*, p. 72.

³⁸⁵ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *The single Currency and the European Parliament. Revised 17 April 1998*. Disponível em: < http://www.europarl.europa.eu/euro/default_en.htm.> Acesso em: 23 dez. 2012.

³⁸⁶ *Ibidem*.

Comissão e pelo Parlamento, a Carta foi assinada e proclamada pelos presidentes das três Instituições em Nice, no dia 7 de dezembro de 2000. Entretanto, logo após sua proclamação, originou-se um debate acerca do seu status legal e de sua incorporação ou não ao Tratado da União Europeia. O Parlamento Europeu, em defesa dos cidadãos, principais interessados e destinatários da Carta, votou pela sua imediata incorporação ao Tratado. Porém, o Conselho Europeu de Nice resolveu deixar a questão para ser discutida no debate geral sobre o futuro da União Europeia que teria início em 1º de janeiro de 2001.³⁸⁷

O Parlamento Europeu exerceu, e continua exercendo, papel fundamental no processo de alargamento da União Europeia. Apesar de apenas ser responsável por dar um parecer, favorável ou não, a respeito de cada novo país que pleiteia entrar para o bloco, o Parlamento Europeu foi um grande defensor do Alargamento da União. Na Resolução relativa à Comunicação da Comissão "Agenda 2000 – para uma União reforçada e alargada", de dezembro de 1997, e na Resolução sobre as Conclusões do Conselho Europeu de Luxemburgo, o Parlamento Europeu já defendia o chamado alargamento inclusivo, de várias velocidades, envolvendo todos os candidatos no processo de adesão, em um processo flexível, de acordo com o momento, o mérito e o ritmo de cada país. Em 2002, durante o debate sobre o alargamento da União Europeia ocorrido em Estrasburgo, com a presença dos membros do Parlamento Europeu e dos membros dos parlamentos dos países à época candidatos, o então Presidente do Parlamento Europeu afirmou que “o alargamento da União Europeia é a nossa mais importante prioridade política neste momento, uma prioridade que tem dominado grande parte do trabalho do Parlamento Europeu.”³⁸⁸ Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a aprovação do Parlamento Europeu para a adesão de um novo membro tornou-se indispensável.

Outra atuação fundamental do Parlamento Europeu na defesa do cidadão e da própria União Europeia ocorreu no episódio que culminou com a destituição de

³⁸⁷ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/default_en.htm. Acesso em: 23 dez 2012.

³⁸⁸ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. *O Parlamento Europeu no Processo de Alargamento – Uma perspectiva geral*. Março de 2003, p. 2. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/positionep/pdf/ep_role_pt.pdf. Acesso em: 26 dez 2012.

toda a Comissão Europeia em 1999.³⁸⁹ A fundamental participação do Parlamento, que após investigar, iria aprovar a moção de censura contra a Comissão, levou à renúncia de toda a Comissão antes do voto parlamentar.

3. A redução do déficit democrático

Apesar do Parlamento Europeu ter conquistado a representação direta por meio da Instituição de eleições e obtido uma maior participação no processo decisório da União com o reforço das suas atribuições, não conseguiu diminuir a distância entre a União e os cidadãos, nem o vácuo de interesse público na condução política do órgão comunitário. A eleição direta dos seus membros não trouxe forças e poderes suficientes para o Parlamento fazer frente ao corpo central, já superdimensionado, da União Europeia, consistente em uma poderosa Comissão e em uma burocracia pouco controlada pelo Conselho.³⁹⁰ A falta de efetividade do Parlamento mantém a União Europeia como um “sistema de governo pós-parlamentar”, ou seja, um sistema onde o poder executivo e os políticos burocratas estão no seu ápice.³⁹¹

Assim, os resultados práticos advindos das eleições diretas pouco foram notados pelos cidadãos eleitores. O Parlamento Europeu, mesmo revitalizado pelas eleições e com poderes para rejeitar o orçamento, propor mudanças nos Tratados constitutivos, antes solenemente ignoradas, e participar no processo legislativo de um número cada vez maior de matérias, não despertou o interesse do cidadão. A

³⁸⁹ Na época, em razão de acusações de fraude durante o mandato da francesa Edith Cresson como comissária europeia, por omissão diante de irregularidades em um programa de treinamento para jovens, no qual houve desvio de grande soma de dinheiro, Cresson renunciou ao cargo conjuntamente com todos os demais membros da Comissão, após a apresentação de relatório conclusivo de sua culpa apresentado por um Comitê de investigação criado pelo Parlamento Europeu. Em 2003, Cresson foi processada criminalmente na Bélgica por essas fraudes, mas as acusações foram retiradas em 2004. Em 2006, o Tribunal de Justiça da União Europeia reconheceu que Cresson violou suas atribuições enquanto comissária, sem lhe aplicar, porém, qualquer sanção. Edith Cresson (1934 -) foi primeira ministra da França entre 1991/1992, durante o governo do Presidente François Mitterand, também foi eleita deputada europeia em 1979, e nomeada para a Comissão Europeia em 1995, onde ficou até 1999. Cresson: The 'careless' commissioner. *BBC NEWS*. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/255053.stm>>; Pressure rises for Santer. *BBC NEWS*. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/253367.stm>>; Edith Cresson charged with fraud. *The Guardian*. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/world/2003/mar/26/eu.france>. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. C-432/04 - Commission v Edith Cresson, judgment of 11/7/2006. Disponível em: <http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/04c432_en.pdf> Todos os acessos em: 9 ago. 2012.

³⁹⁰ SIEDENTOP, Larry. *Op. Cit.*, pos. 2239 de 4460.

³⁹¹ WARLEIGH, Alex. *Op. Cit.*, p. 90.

União ainda sofre de falta de interesse do público e carrega um forte ceticismo popular, principalmente devido ao sentimento de que seu processo decisório é complexo e demasiadamente distante do povo, e as decisões são tomadas exclusivamente pela elite política dos governos nacionais que compõe o Conselho e, notadamente, o Conselho Europeu. Ao estabelecer, de fato, os rumos políticos e monetários da União, o Conselho Europeu aumenta a sensação popular de falta de poder do Parlamento para alterar o que já foi por ele decidido. O povo europeu não reconhece o seu Parlamento, nem como um órgão influente dentro da União Europeia, nem como um foro de participação e discussão dos seus problemas e de suas ideias.

A situação é agravada na medida em que as alterações necessárias para o fortalecimento e a ampliação dos poderes do Parlamento, em matérias de seu próprio interesse, devem ser aprovadas por unanimidade pelos representantes dos Estados-membros por meio do Conselho, fato que implica na demora da aprovação das propostas, ao mesmo tempo em que retira do Parlamento o domínio sobre o momento mais conveniente e oportuno para aprová-las.³⁹²

A não coincidência de poderes e funções entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais é fonte de forte desconfiança e descrença dos cidadãos no parlamento comunitário. Mesmo votando nos seus representantes, os cidadãos europeus pouco confiam e quase nada conhecem sobre o seu Parlamento. Para reverter tal situação, e efetivar o seu papel de representante do povo da Europa, o Parlamento Europeu precisa ter reforçados os seus poderes, tornando-os semelhantes aos de um parlamento tradicional e, enfim, ser reconhecido como tal pela população, ampliando a sua credibilidade popular.³⁹³

Em linhas gerais, as diferenças entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais existem nas três esferas de funções parlamentares típicas: representação, controle político e deliberação legislativa, que se relacionam diretamente com os requisitos fundamentais da democracia: participação, controle e liberdade de

³⁹² A adoção do processo uniforme de eleição para o Parlamento Europeu, por exemplo, exige aprovação do Conselho por unanimidade. In: UNIÃO EUROPEIA. TFUE. *Op. Cit.*, Artigo 223º, nº 1 e 2.

³⁹³ WARLEIGH, Alex. *Op. Cit.*, p. 94.

dissenso,³⁹⁴ respectivamente. Relação essa que não ocorre por acaso, uma vez que o parlamento é o órgão por excelência, mesmo nos regimes não parlamentaristas puros, destinado a concretizar a democracia no sistema estatal, e efetivamente, a “formar a vontade diretiva do Estado”³⁹⁵.

Com relação à representação popular, o Parlamento possui deficiências formais e materiais. No que se refere ao processo legislativo, o Parlamento Europeu não é a plena autoridade legislativa da União, mas apenas um dos atores no processo de negociação que envolve a adoção da legislação comunitária, destituído de poderes de iniciativa legislativa. O Parlamento Europeu também não é a fonte do governo da União. O seu poder de eleição do Presidente da Comissão não é suficiente para tanto, uma vez que a Comissão não é a única nem a principal responsável pela condução política da União. Seus poderes de controle político são limitados e dirigem-se principalmente à Comissão, não alcançando o Conselho nem o Conselho Europeu.

Assim, apresentadas suas atuais competências, funções, e sistema de representação, é preciso verificar em que medida o Parlamento Europeu, no uso dessas atribuições, exerce influência no processo decisório da União Europeia e fornece a legitimidade popular necessária para a obtenção do mínimo democrático nas decisões tomadas. Nesse sentido, em cada uma das suas funções: de representação, legislativa e de controle político, é possível apontar-se a efetividade, os problemas e os incrementos que ainda seriam necessários para a redução do déficit democrático através do fortalecimento do Parlamento Europeu.

3.1. A representação democrática

A razão de ser de um governo representativo é possibilitar a toda a população, ou a grande parte dela, o exercício definitivo do controle do poder em

³⁹⁴ BOBBIO, 2001, p. 34. A liberdade de dissenso, definida por Bobbio como liberdade de divergir, pode ser compreendida e exercida através do poder de legislar. No âmbito do parlamento é possível, através dos foros de debates, comissões, plenários, audiências públicas, etc., a contestação das medidas e das políticas públicas adotadas pelos poderes executivos, concordando-se ou discordando-se das mesmas, o que pode resultar na formulação de propostas normativas decorrentes do exercício desse dissenso.

³⁹⁵ KELSEN, Hans. *Op. Cit.*, p. 46.

sua completude, representada por deputados periodicamente eleitos. O povo, sempre que desejar, deve ser o senhor de todos os atos do governo.³⁹⁶

Todavia, em que pese à representação do Parlamento Europeu ter se tornado formalmente democrática após o implemento das eleições diretas, seus poderes e sua influência no processo decisório da União Europeia ainda são diferentes daqueles normalmente atribuídos aos parlamentos dos Estados-membros. Tal situação não lhe garante, necessariamente, uma representação democrática material, ao contrário do que ocorre nos parlamentos nacionais.

A representação democrática formal assenta-se na soberania popular, e significa a autorização concedida pelo povo a um órgão soberano criado por um poder constituinte e legitimado pela respectiva Constituição para agir autonomamente em nome do povo e para o povo. A representação democrática material, entretanto, apenas é alcançada quando os cidadãos se reencontram nos atos dos seus representantes e reconhecem tais atos como legítimos em razão do seu conteúdo justo. É desse reconhecimento popular, portanto, que o órgão representativo tira sua força, sua legitimação e sua legitimidade.³⁹⁷

Levada em consideração a definição acima, seria possível afirmar-se que o Parlamento Europeu nem sequer possuiria verdadeira representação democrática formal, uma vez que o povo europeu não o autorizou a representá-lo, perante a União Europeia, por meio de uma Constituição. Nesse aspecto, nem o estabelecimento de eleições diretas, e nem a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, operaram uma efetiva transferência de soberania popular do nível nacional para o da União. Houve, apenas, uma redistribuição dos poderes já delegados à União pelos Estados-membros, que passaram a ser compartilhados com o Parlamento Europeu.

A questão da transferência de parcela da soberania do Estado-membro à comunidade supranacional é polêmica. Partindo-se da premissa rousseauiana de que a soberania decorre apenas da vontade geral, ou como muitas Constituições dizem atualmente: “de que todo o poder emana do povo e em seu nome deve ser

³⁹⁶ MILL, John Stuart. *Representative Government*. Kitchener: Batoche Books, 2001, p.57.

³⁹⁷ CANOTILHO, 2003, p. 293-294.

exercido,”³⁹⁸ chega-se à conclusão de que apenas os povos dos Estados-membros poderiam autorizar a concessão de certa parcela de sua soberania, de seu poder, ao órgão supranacional; e não somente os governos dos Estados contratantes, pois, na tradição do liberalismo europeu, “o poder dos governantes nada mais é senão o próprio poder da nação, concentrado e num formato conveniente para ser exercido.”³⁹⁹

Na falta de uma Constituição, portanto, a base de legitimação, não só do Parlamento Europeu, como de toda a União Europeia, não é o povo europeu diretamente, mas os tratados internacionais assinados e ratificados pelos então Estados-membros.⁴⁰⁰ A representação no Parlamento Europeu, portanto, não atinge o seu objetivo final de legitimá-lo de modo fictício sob o ponto de vista da soberania popular, como deve ocorrer nos parlamentos.⁴⁰¹

A realidade do Parlamento Europeu no âmbito da União Europeia, assim, seguiria a regra segundo a qual, com exceção da Inglaterra, o regime parlamentar não surgiu do interior do Estado por um processo de construção e evolução, mas foi instituído de fora, criado posteriormente e artificialmente, encontrando, por isso, um Estado já fortemente desenvolvido sob aparelhos administrativos centralizados e centralizadores. A democracia representativa exercida por meio do parlamento, portanto, luta contra um Estado administrativo estabelecido em que o poder é exercido de cima para baixo, de modo secreto e não de modo público, hierarquizado e não autônomo, imóvel e não dinâmico, e conservador e não inovador.⁴⁰²

³⁹⁸ As Constituições de quatro dos seis países fundadores da União Europeia trazem disposições nesse sentido: Constituição da República Federal da Alemanha, art. 20, “2”: “*Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus* (Toda a autoridade do Estado emana do Povo)”. Constituição da República Francesa, art. 3º: “*La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du referendum* (A soberania nacional pertence ao povo, que a exerce através de seus representantes e por meio de referendo)”. Constituição da República Italiana, art. 1º: “*La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione* (A soberania pertence ao povo, que a exerce na forma e nos limites da Constituição)”. Constituição da Bélgica, art. 33: “*Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution* (Todos os poderes emanam da Nação. Eles são exercidos na forma estabelecida pela Constituição)”. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/internacional/constituicoes-de-outros-paises-1>. Acesso em: 10 jul. 2012.

³⁹⁹ MILL, John Stuart. *Sobre a Liberdade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011, p. 27.

⁴⁰⁰ HABERMAS, 2003, p. 137.

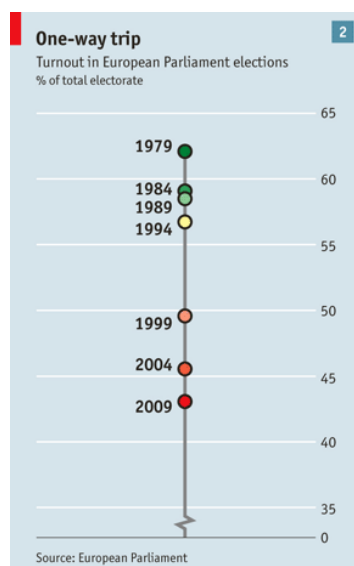
⁴⁰¹ KELSEN, Hans. *Op. Cit.*, p. 48.

⁴⁰² BOBBIO, 2001, p. 72.

Em suma, a elite política que exerce a administração impõe um determinado direcionamento político à União, desvinculado da vontade popular, e não o contrário, como prega a democracia representativa. Por esse motivo, as decisões mais importantes sobre o rumo político, econômico e monetário da União Europeia, quando chegam ao seu órgão representativo, o Parlamento Europeu, já foram tomadas por outras Instituições onde não há a mínima influência ou participação dos cidadãos. O defeito do sistema, porém, não é a representatividade em si, mas a sua deficiência.⁴⁰³

A deficiência na construção da legitimidade democrática formal do Parlamento Europeu, sem dúvida, não cria o vínculo necessário para o seu reconhecimento como instituição representante e guardião dos interesses do povo europeu. Logo, é justificada a falta de interesse nas suas eleições, pois não há sentido em votar-se para a escolha de membros de um órgão que não foi pelo próprio povo criado ou autorizado a representá-lo. Dessa forma, os índices de comparecimento às urnas têm se mostrado baixos e decrescentes.⁴⁰⁴

Percentual de comparecimento às eleições do Parlamento Europeu⁴⁰⁵



⁴⁰³ BOBBIO, 2001, p. 72.

⁴⁰⁴ Índices de comparecimento às urnas por eleição do Parlamento Europeu: 1979: 61,99%; 1984: 58,98%; 1989: 58,41%; 1994: 56,67%; 1999: 49,51%; 2004: 45,47%; e 2009: 43,00%. UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Afluências às urnas nas eleições europeias 1979-2009. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/000cdcd9d4/Aflu%C3%Aancia-%C3%A0s-urnas-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/000cdcd9d4/Aflu%C3%Aancia-%C3%A0s-urnas-(1979-2009).html)> Acesso em: 10 jul. 2012.

⁴⁰⁵ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Afluências às urnas nas eleições europeias 1979-2009. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/000cdcd9d4/Aflu%C3%Aancia-%C3%A0s-urnas-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/000cdcd9d4/Aflu%C3%Aancia-%C3%A0s-urnas-(1979-2009).html)> Acesso em: 10 jul. 2012.

A solução definitiva para a deficiência de representação democrática formal do Parlamento Europeu somente seria possível pela adoção de uma Constituição europeia e sua necessária ratificação por meio de referendos populares em todos os Estados-membros. Alternativa que, porém, foi já tentada e rechaçada por duas vezes na história da construção europeia, ambas pela França, tanto na rejeição, pela sua Assembleia Nacional, do Tratado da Comunidade Europeia de Defesa, em 1954, quanto na rejeição, por referendo, do projeto para uma Constituição da Europa, em 2005.⁴⁰⁶

É certo, porém, que na prática os Estados-membros já transferiram, mesmo que através de tratados internacionais, certa parcela de sua soberania para União. A progressiva extensão da área de competência da União, notadamente, após o Tratado de Maastricht, que lhe transferiu controle de importantes instrumentos de política econômica e monetária, como a moeda única, e de política exterior, significaram uma súbita, impressionante, e de certo modo “espontânea”, extensão da limitação da soberania dos Estados-membros.⁴⁰⁷ Trata-se, todavia, de uma situação consolidada, de difícil possibilidade de regressão, que caso ocorresse, geraria graves consequências para os Estados-membros.

Diante desse praticamente irreversível processo de deslocamento de poder dos Estados para a União⁴⁰⁸ que, ao contrário, vem aumentando gradativamente, não se mostra razoável aguardar-se indefinidamente pela aprovação de uma Constituição Europeia para solução da questão da deficiente representação

⁴⁰⁶ Nessa última oportunidade, a mídia europeia informou que um dos principais motivos para a vitória do “não” no referendo francês foi o descontentamento da população com o governo do então Presidente Jacques Chirac, que defendia fortemente a aprovação da Constituição, e a intenção de enfraquecê-lo para as eleições nacionais que se aproximavam em 2007. De qualquer modo, não há dúvidas que a votação foi influenciada por assuntos políticos internos, como o desemprego, que na França estava em torno de 10% em 2005. França vota contra Constituição europeia. *DW*. 29/05/2005. Disponível em: <<http://www.dw.de/dw/article/0,1599198,00.html>>. Acesso em: 18 jul. 2012; França Rejeita Constituição e UE enfrenta crise. *Reuters*. 29/5/2005. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,0I540608EI311,00Franca+rejeita+Constituicao+e+UE+enfrenta+crise.html>>. Acesso em: 18 jul. 2012. ROBERT, Anne-Cécile. De la rébellion à la reconstruction: En distant “non” au traité constitutionnel, la majorité des Français ont aussi dit “oui” à des changements profonds, dans leur pays comme à l’échelle de toute l’Europe. Voici de premières pistes pour les débats à venir. *Le Monde Diplomatique*, juin 2005. Disponível em: <http://www.monde-diplomatique.fr/2005/06/ROBERT/12288>. Acesso em: 18 jul. 2012.

⁴⁰⁷ BIN, Roberto; PITRUZZELLA, Giovanni. *Diritto Pubblico*. 8ª edizione. Torino: G. Giappichelli Editore, 2010, p. 351.

⁴⁰⁸ HABERMAS, 2003, p. 134.

democrática formal do Parlamento Europeu e, consequentemente, da legitimidade popular da própria União Europeia. Mesmo porque, na atual crise econômica por que passa a União, são remotas as chances de aprovação de um projeto constitucional, ou de uma “grande reforma” dos Tratados.⁴⁰⁹ De qualquer modo, para o exercício do poder pela população em um governo representativo, não seria necessária expressa concessão ou previsão constitucional.⁴¹⁰

As alternativas para amenizar a deficiência da representação democrática formal do Parlamento Europeu, portanto, também devem ser procuradas dentro do arcabouço jurídico atual fornecido pelos Tratados. Nesse sentido, é fundamental a construção de um espaço político público que alcance toda a Europa⁴¹¹ e a adoção de mecanismos que aprimorem o seu atual processo eleitoral. A formação de um campo de discussão de políticas comuns de âmbito europeu somente é possível de ser obtido por meio da uniformização do sistema eleitoral do Parlamento Europeu e do fortalecimento do caráter transnacional dos seus partidos políticos.

As campanhas eleitorais para o Parlamento Europeu, devido à não existência do espaço democrático comum, são dominadas por assuntos internos, nacionais, e fora do âmbito da União. Ainda não foi promovida uma “comunitarização”⁴¹² do processo eleitoral europeu, ou seja, não há lei eleitoral comum, dia de eleição comum, regras comuns de elegibilidade e regras comuns para as campanhas políticas europeias. A uniformização desse processo deslocaria, nas eleições europeias, a atenção dos eleitores para os assuntos efetivamente europeus, e diminuiria a contaminação das discussões pelos problemas nacionais locais.

O Tratado da Comunidade Econômica Europeia, já em 1957, determinava a realização de eleições diretas para a então Assembleia por meio de um processo eleitoral uniforme em todos os Estados-membros.⁴¹³ O Conselho, porém, jamais aprovou o procedimento uniforme, em uma clara demonstração de que não interessava aos governos dos Estados-membros sua implementação, uma vez que

⁴⁰⁹ GUALTIERI, Roberto. *La Sfida Democratica Dell'Unione Europea*. Publicado em 12/10/2011. Disponível em: <<http://gualtieri.italianieuropei.it/2011/10/la-sfida-democratica-dellunione-europea/>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

⁴¹⁰ MILL, 2001, p. 57.

⁴¹¹ HABERMAS, 2003, p. 139.

⁴¹² WARLEIGH, Alex. *Op. Cit.*, p. 85.

⁴¹³ UNIÃO EUROPEIA. TCEE. *Op. Cit.*, Artigo 138º, nº 3.

ele traria invariavelmente um caráter transnacional às eleições parlamentares europeias. Apenas quando o Parlamento, na década de 1970, ameaçou levar a questão ao Tribunal de Justiça, o Conselho finalmente concordou com a realização das eleições diretas, mas deixou a questão da adoção do procedimento uniforme para o futuro. Os governos dos Estados-membros, evidentemente, não querem enfraquecer o seu espaço político nacional criando um espaço transnacional que estaria fora do seu controle direto, mas que seria fundamental para a criação de um espaço público europeu, e o consequente fortalecimento da legitimidade e da força do Parlamento Europeu no interior da União.⁴¹⁴

Os partidos políticos em âmbito europeu, conforme afirmado pelo próprio Parlamento Europeu, ainda estão em desenvolvimento, e as campanhas eleitorais continuam a ser mais nacionais do que europeias.⁴¹⁵ Tais partidos, apesar de terem aumentado sua representatividade, ainda não conseguiram uma suficiente “europeização”, ou seja, possuem poucas características de transnacionalidade. Por isso, os deputados europeus muitas vezes não estão preparados para o enfrentamento de problemas de âmbito supranacional, que também exigem conhecimentos amplos e específicos, devido à sua alta complexidade.⁴¹⁶

Para tentar resolver esses problemas, o Parlamento Europeu, por iniciativa própria, elaborou um projeto modificativo do Ato relativo à eleição dos representantes do Parlamento Europeu por sufrágio universal direto de 20 de setembro de 1976. Trata-se de um verdadeiro projeto de uniformização das eleições para o Parlamento Europeu em todos os Estados-membros, e uma clara tentativa de criar um espaço público continental. Seu objetivo, de acordo com o relatório

⁴¹⁴ HOSKYNS, Catherine; NEWMAN, Michael (editors). *Democratizing the European Union: Issues for the Twenty-First Century*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2007, p. 101.

⁴¹⁵ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Relatório sobre a proposta de modificação do Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal e direto, de 20 de setembro de 1976, (2009/2134(INI)). Aprovado pela Comissão dos Assuntos Constitucionais em 19.04.2011, item H. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0027+0+DOC+XML+V0//PT#title4>>. Acesso em: 18 jul. 2012.

⁴¹⁶ WARLEIGH, Alex. *Op. Cit.*, p. 87.

aprovado, é aprimorar a legitimidade e a eficácia do Parlamento, fortalecendo-o, e ampliar a dimensão do espaço democrático europeu.⁴¹⁷

O projeto sugere a possibilidade da eleição de alguns deputados europeus em listas transnacionais, o que daria uma real dimensão europeia à campanha, e uma maior importância aos partidos políticos europeus.⁴¹⁸ A proposta, já para as eleições de 2014, prevê que 25 parlamentares europeus suplementares, ou seja, além dos 750 existentes, seriam eleitos por uma circunscrição única que englobaria todo o território da União Europeia. As listas transnacionais seriam fechadas e compostas por candidatos provenientes de pelo menos um terço dos Estados-membros, assegurando-se uma representação proporcional em termos de gênero. O cidadão europeu teria direito a dois votos, um para suas respectivas listas nacionais e outro para a lista transnacional. O sistema de votação seria o proporcional. O projeto ainda estabelece que as datas das eleições europeias tenham que ser determinadas pelo próprio Parlamento, com aprovação do Conselho, em menos de um ano e no máximo em seis meses depois do término da legislatura.⁴¹⁹

O projeto também propõe que sejam feitas alterações no Protocolo de Privilégios e Imunidades, no sentido de ser criado um regime supranacional e uniforme para os Membros do Parlamento Europeu. Com o objetivo de regulamentar a condução e apurar os resultados das eleições das listas pan-europeias, a proposta prevê a criação de uma Autoridade Eleitoral no âmbito da União Europeia.⁴²⁰

Com relação aos partidos políticos europeus, o projeto exige que eles assegurem, dentre os seus candidatos, uma maior participação de mulheres e representantes das minorias; e que essa seleção de candidatos seja pautada por princípios democráticos. São sugeridos maiores esforços da Comissão, do Conselho, e dos Estados-membros no sentido de incentivar os cidadãos europeus a

⁴¹⁷ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Relatório sobre a proposta de modificação do Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal e direto, de 20 de setembro de 1976, (2009/2134(INI)). *Op. Cit.*, item 1.

⁴¹⁸ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Relatório sobre a proposta de modificação do Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal e direto, de 20 de setembro de 1976, (2009/2134(INI)). *Op. Cit.*, item W.

⁴¹⁹ *Ibidem*, item 3.

⁴²⁰ UNIÃO EUROPEIA. Legislative Observatory of the European Parliament. 2009/2134(INI) – 2/2/2012 *Comitee report tabled for plenary, single reading*. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1188864&t=e&l=en>> Acesso em: 18 jul. 2012.

votarem no seu país de residência, independentemente de serem nacionais de qualquer outro Estado-membro. A proposta, após ser aprovada pelo Comitê de Assuntos Constitucionais do Parlamento, foi encaminhada para análise, em primeira leitura, pelo plenário em 2 de fevereiro de 2012, e dependerá, também, de posterior aprovação pelo Conselho.⁴²¹

A realização da representação democrática material também está longe de ser alcançada pelo Parlamento Europeu. Muito além da simples “delegação de vontade popular”, a representação material pressupõe três ideias principais. Primeiro, uma atuação no interesse dos cidadãos e o cuidado necessário no seu exercício; segundo, a sensibilidade e a percepção dos representantes para decidir conforme os desejos e necessidades dos representados; e, por último, o exercício da representação como um processo dialético entre representantes e representados, com o objetivo de realizar os interesses universalizáveis e concretos do povo.⁴²²

Não há razões para colocar-se em dúvida o comprometimento dos membros do Parlamento Europeu com uma representação pautada nos interesses e na busca da consecução das necessidades dos cidadãos. O Parlamento Europeu, todavia, ainda não é uma instituição onde o cidadão tem voz e poder de influência.⁴²³ O processo dialético necessário entre Parlamento e cidadãos para a realização dos interesses populares precisa ser aprimorado. Ademais, as estruturas e os sistemas intergovernamentais de decisão ainda em vigor na União, que colocam à margem o Parlamento Europeu, não contribuem para o alcance de uma efetiva democracia baseada na representação parlamentar.

O fomento do debate sobre as questões europeias, que seria obtido com um processo eleitoral unificado para o Parlamento Europeu, também contribuiria para a redução da deficiência da sua representatividade material. Entretanto, melhor resultado ainda seria alcançado com uma maior e concreta participação popular diretamente no funcionamento do Parlamento, no processo legislativo, através das suas comissões temáticas, ou da criação de foros de discussão popular em seu âmbito, como será visto a seguir.

⁴²¹ Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0027+0+DOC+XML+V0//PT>>. Acesso em: 18 jul. 2012.

⁴²² CANOTILHO, 2003 p. 294.

⁴²³ WARLEIGH, Alex. *Op. Cit.*, p. 100.

3.2. O poder legislativo

A influência do Parlamento Europeu no processo de tomada de decisões da União Europeia ocorre de modo mais concreto através do exercício da função legislativa, ou seja, na criação do direito comunitário europeu. A participação do Parlamento no processo legislativo, todavia, desenvolveu-se de forma gradual: de mera consulta, no início, passando ao processo de cooperação, até a atual codecisão.⁴²⁴ O processo de codecisão trouxe um impacto significativo no poder de influência do Parlamento nas decisões políticas da União ao exigir um constante e direto contato entre o Parlamento e o Conselho, na busca da aprovação comum do ato normativo. O Conselho, assim, não mais tem a última palavra no processo de aprovação do ato, e não pode mais impor sua exclusiva vontade em muitas áreas de decisão de políticas.⁴²⁵ A Comissão, por sua vez, exerce um papel fundamental nesse processo, pois o seu apoio ao Parlamento, ou ao Conselho, pode ser decisivo nas negociações para a aprovação da norma.⁴²⁶ Atualmente, com o sistema de codecisão, o processo legislativo da União tornou-se muito semelhante a um sistema legislativo bicameral.

A atribuição de poder legislativo ao Parlamento através da codecisão, porém, não representou um efetivo aumento de poder do Parlamento em relação ao Conselho, que manteve sua posição intocada no processo. Na verdade, houve apenas uma redistribuição de poderes entre Parlamento, Conselho e Comissão no processo legislativo. A Comissão, ao final, teve seus poderes reduzidos, por não ser mais possível participar diretamente do processo de aprovação das normas nem rejeitar as emendas adotadas pelo Parlamento. A redistribuição de poderes também colocou em igualdade o Parlamento e o Conselho, tornando mais fácil a negociação direta entre ambos no âmbito legislativo.⁴²⁷

O processo de codecisão, todavia, não acabou com a prática da comitologia, na medida em que a influência do Parlamento sobre o conteúdo geral da legislação é sobrepujado pela influência dos burocratas e especialistas nacionais que têm

⁴²⁴ HOSKYNS, Catherine; NEWMAN, Michael (editors). *Op. Cit.*, p. 95.

⁴²⁵ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. *Op. Cit.*, pos. 230 de 3578.

⁴²⁶ WARLEIGH, Alex. *Op. Cit.*, p. 84

⁴²⁷ MORAVCSIK, A. *The choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: ULC Press, 1999. *Apud* WARLEIGH, Alex. *Op. Cit.*, p. 82

assento nos comitês técnicos mais relevantes e que exercem grande influência na execução das leis, adaptando-as e influenciando na adoção de determinado modo de execução. A redução do uso da comitologia exige, não envolvimento direto do Parlamento na execução das leis, mas sim o exercício do seu controle sobre as reuniões, agendas, minutas, e resultados dos comitês técnicos, inclusive com o poder de opor-se e sugerir alterações nas decisões dos comitês que entenda como sendo inaceitáveis.⁴²⁸

O Conselho, em 1999, editou uma Decisão alterada e ampliada em 2006, objetivando a melhoria da participação do Parlamento no acompanhamento da execução dos atos pelos comitês da Comissão. Assim, se o Parlamento entender que o procedimento de regulamentação de um ato aprovado em processo legislativo ordinário extrapolou as suas competências de execução, poderá exercer seu poder de controle e opor-se ao ato, ou propor alterações no ponto que entender exorbitante.⁴²⁹ O Parlamento, assim, deve estar atento aos eventuais abusos cometidos pela Comissão e seus comitês, exercendo dessa forma o seu poder de controle.

As atuações do Parlamento e do Conselho no processo de codecisão são bem distintas. Os deputados europeus, em razão do caráter imperativo de seus mandatos, não ficam vinculados a interesses específicos de seus Estados.⁴³⁰ Os membros do Conselho, por sua vez, são representantes dos governos dos seus Estados-membros e, portanto, são obrigados a seguir as determinações recebidas de seus países.⁴³¹ Em razão dessa diferença, o Parlamento é mais flexível na adoção do consenso legislativo, pois atua desvinculado. Já no Conselho, caso algum projeto legislativo encontre resistência por parte de algum Estado-membro, e não seja alcançada a maioria qualificada necessária, a dificuldade de encontrar o consenso é maior. A solução para essa situação é eliminar, no Conselho, as exigências de unanimidade que ainda existem em algumas matérias e alterar a exigência de maioria qualificada para maioria simples nos demais casos.

⁴²⁸ HOSKYNS, Catherine; NEWMAN, Michael (editors). *Op. Cit.*, p. 108.

⁴²⁹ UNIÃO EUROPEIA. Decisão do Conselho que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão, de 28 de junho de 1999 (1999/468/CE). *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* nº L 184, p. 23, de 17/7/1999. Alterada pela Decisão do Conselho 2006/512/CE de 17/7/2006. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* nº L 200, p. 11, de 22/7/2006.

⁴³⁰ KAMMEL, Arnold. *Op. Cit.*, p. 62.

⁴³¹ WARLEIGH, Alex. *Op. Cit.*, p. 83.

A União vem adotando gradualmente medidas para aumentar o volume de matérias que passam a exigir maioria qualificada em vez de unanimidade, mas os avanços devem ser mais céleres para conceder maior dinamismo ao seu processo decisório.

É por meio do processo legislativo ordinário que o Parlamento e o Conselho exercem seu poder de codecisão e aprovam a atual grande maioria das decisões da União Europeia. Entretanto, conforme já mencionado, ainda existem várias matérias aprovadas por meio de procedimento especial.⁴³² A permanência da figura do procedimento especial, notadamente nas matérias referentes à PESC, é resquício da forma intergovernamental de decisão que já poderia ter sido alterada pelo Tratado de Lisboa. O Tratado, porém, apenas conseguiu levar as matérias do antigo terceiro pilar para o sistema de codecisão.⁴³³ A exigência apenas de consulta prévia ou aprovação prévia do Parlamento, sem possibilidade de emendas, no procedimento especial, reduz sensivelmente sua participação e seu poder no processo legislativo e contribui para a redução da legitimidade democrática das decisões tomadas dessa forma. Apenas com a extinção dos procedimentos legislativos especiais e a consequente adoção do procedimento ordinário de modo universal, o Parlamento Europeu poderá ser considerado como plena autoridade legislativa da União Europeia, concedendo ampla legitimidade democrática a todos os seus atos.

A existência de mais de um processo legislativo e a complexidade do principal procedimento, o ordinário, que se desenvolve em três leituras entre Parlamento e Conselho, e ainda prevê a criação de uma Comissão de Conciliação, gera incompreensão dos cidadãos sobre como são realmente tomadas as decisões em âmbito europeu, e dúvidas quanto a real autoridade e independência do Parlamento no processo.^{434,435} Essa efetiva falta de compreensão e transparência no processo decisório da União Europeia somente será resolvida com um maior fluxo de informações da União para os cidadãos, com o objetivo de informá-los melhor sobre

⁴³² Ver Capítulo III, item 1.4.2, B.

⁴³³ KAMMEL, Arnold. *Op. Cit.* p. 63.

⁴³⁴ *Ibidem*, p. 66.

⁴³⁵ WARLEIGH, Alex. *Op. Cit.*, p. 88.

o seu funcionamento e procedimentos, função que deve ser exercida principalmente pelo Parlamento Europeu.

A deficiência de acesso dos cidadãos a informações sobre o funcionamento e sobre os processos decisórios da União Europeia causa déficit democrático e, no passado, podia ser usada pelas elites políticas como um efetivo meio de manutenção do seu controle sobre os rumos impostos à União. Atualmente, porém, a necessidade de conferir à União legitimação e apoio popular não mais tolera esse tipo de condução política.⁴³⁶

Uma maneira de incentivar e fomentar o conhecimento e a presença popular no funcionamento da União Europeia é permitir a efetiva participação do cidadão e da sociedade civil organizada no acompanhamento dos trabalhos do Parlamento Europeu. A melhor forma para colocar em prática essa medida é por meio das comissões temáticas. Além de colaborarem com a análise das propostas legislativas em andamento, elas servem como verdadeiros fóruns para assuntos transnacionais, que não poderiam ser isoladamente discutidos em comissões ou nos parlamentos dos Estados-membros. Assim, a participação dos cidadãos e de organismos da sociedade civil, que representem os respectivos interesses transnacionais discutidos nas comissões, facilitaria a criação do necessário espaço político europeu. A ampliação das comissões temáticas para fóruns de discussão de assuntos transnacionais é uma experiência que pode resultar em novas formas de democracia encorajadoras da participação popular, em um envolvente debate de políticas europeias.⁴³⁷

O Parlamento Europeu, apesar de ser coautoridade legislativa, não possui o pleno direito de iniciativa normativa, exceto apenas em poucos casos referentes ao seu próprio funcionamento. Trata-se de situação que efetivamente limita sua atuação. O poder de iniciativa legislativa na União Europeia, tradicionalmente, é exercido pela Comissão.

É de se estranhar que um órgão legiferante não possua iniciativa para dar início a projetos que por ele mesmo serão aprovados. Não há sequer a possibilidade

⁴³⁶ KAMMEL, Arnold. *Op. Cit.*, p. 59.

⁴³⁷ HOSKYNS, Catherine; NEWMAN, Michael (editors). *Op. Cit.*, p. 111.

de o Parlamento sub-rogar-se à Comissão em caso de inércia desta diante das suas solicitações. Ademais, a ausência de iniciativa legislativa do Parlamento deixa a critério, e em poder da Comissão, a definição das prioridades normativas e a escolha do momento oportuno para a apresentação das propostas. Esse poder decisivo sob controle da Comissão demonstra à população europeia que são os “Eurocratas”, distantes das realidades e necessidades populares, que realmente formulam e impulsionam as leis e os regulamentos da União, em um processo com “portas fechadas”,⁴³⁸ ao qual o Parlamento apenas pode fazer solicitações.

Os avanços da União no sentido de conceder poderes de iniciativa ao Parlamento, porém, têm sido deveras insuficientes. Recentemente, apenas um tímido acordo de colaboração entre o Parlamento e a Comissão foi firmado em 2003, determinando que a Comissão deve “ter em conta” as solicitações legislativas do Parlamento e do Conselho, dando-lhes uma resposta rápida e adequada.⁴³⁹ Essa determinação dirigida à Comissão foi reforçada nos anexos XIV⁴⁴⁰ e XX⁴⁴¹ do Regimento Interno do Parlamento Europeu. Tal acordo, porém, ainda é insuficiente,

⁴³⁸ MITCHELL, Jennifer. *The European Union's “Democratic Deficit”: Bridging the Gap between Citizens and EU Institutions*. New York: Open Society Institute, 2009. Disponível em: <<http://www.soros.org/sites/default/files/eu-democratic-deficit-20050310.pdf>>. Acesso: em 20 Jul. 2012.

⁴³⁹ UNIÃO EUROPEIA. Acordo Interinstitucional “Legislar melhor” – item nº 9. Publicado no Jornal Oficial da União Europeia nº C 321 de 31 jul. 2003, p. 1.

⁴⁴⁰ UNIÃO EUROPEIA. Acordo-quadro sobre as relações entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia. Publicado no Jornal Oficial da União Europeia nº L 304 de 20/11/2010, p. 47. Estabelece em seu item nº 16: “No prazo de três meses após a aprovação de uma resolução parlamentar, a Comissão informará por escrito o Parlamento sobre as medidas tomadas em resposta aos pedidos específicos que lhe tenham sido dirigidos em resoluções do Parlamento, inclusive nos casos em que não tenha sido possível acatar os pontos de vista do Parlamento. Esse período pode ser reduzido no caso de pedidos urgentes. Pode ser prorrogado por um mês caso um pedido exija investigações mais exaustivas devidamente fundamentadas. O Parlamento assegurará que estas informações sejam amplamente distribuídas no seio da Instituição. O Parlamento procurará evitar perguntas orais ou escritas relativas a questões sobre as quais a Comissão já o tenha informado da sua posição mediante comunicação escrita. A Comissão compromete-se a apresentar um relatório sobre o seguimento concreto dado a todos os pedidos de apresentação de uma proposta nos termos do artigo 225.º do TFUE (relatório de iniciativa legislativa) no prazo de três meses após a aprovação da correspondente resolução em sessão plenária. A Comissão apresentará uma proposta legislativa no prazo de um ano, o mais tardar, ou incluirá a proposta no seu programa de trabalho para o ano seguinte. Caso não apresente uma proposta, a Comissão dará explicações pormenorizadas ao Parlamento dos motivos para tal. A Comissão assume igualmente um compromisso de cooperação estreita e precoce com o Parlamento sobre todos os pedidos de iniciativa legislativa que emanem de iniciativas dos cidadãos”.

⁴⁴¹ UNIÃO EUROPEIA. Declaração comum do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, de 13 de Junho de 2007, sobre as regras práticas do processo de codecisão (artigo 251.º do Tratado CE). Publicado no JO C 145 de 30/6/2007, p. 5. Estabelece em seu item nº 17: “A Comissão facilita os contatos e exerce o seu direito de iniciativa de um modo construtivo, por forma a aproximar as posições do Parlamento Europeu e do Conselho, no respeito do equilíbrio institucional e do papel que o Tratado lhe confere”.

seja porque não gera qualquer sanção direta à Comissão caso ela não atenda à solicitação parlamentar, seja porque a mantém como exclusiva detentora dos poderes de iniciativa legislativa e do controle sobre a agenda política da União Europeia.

O exercício integral do controle democrático, a plenitude da atividade legislativa do Parlamento Europeu e, conseqüentemente, a legitimidade democrática do processo decisório da União Europeia, não estarão totalmente alcançados enquanto não for concedido o completo poder de iniciativa legislativa ao Parlamento, colocando-o como verdadeiro *agending setter* dos assuntos da União Europeia, ou pelo menos, dos projetos vinculados aos interesses dos cidadãos europeus e dos referentes aos direitos humanos.

3.3. O poder de controle

A função primordial de um órgão representativo é observar e controlar o governo. Para a realização desse controle, o parlamento deve trazer a público os atos governamentais, exigir a sua plena explicação e justificação, e censurá-los caso exorbitem sua competência. Ademais, o parlamento deve ser capaz de destituir os governantes do poder e substituí-los, se houver abuso de confiança ou se os seus atos conflitarem com a vontade popular.⁴⁴²

Todavia, a preocupação com o estabelecimento de um efetivo controle parlamentar dos órgãos executivos, objetivando conceder maior transparência ao processo decisório e ampliar o envolvimento dos cidadãos na definição da agenda política, não foi uma prioridade dos líderes nacionais que deram início à criação das primeiras comunidades europeias. Os Tratados constitutivos, tanto da CECA como da CEE e da Euratom, criaram apenas órgãos parlamentares de representação indireta, cuja função principal era meramente consultiva, com poderes de controle muito incipientes e de difícil exercício, restritos à votação de uma moção de censura contra toda a Comissão. Não havia, portanto, a preocupação em embutir no sistema decisório das comunidades instrumentos de governo e de controle democráticos.

⁴⁴² MILL, 2001, p. 68.

Ocorre que, durante a evolução e o alargamento da União, foi mantida a opção por um caminho de desenvolvimento institucional principalmente baseado no sistema intergovernamental de decisão, mais conveniente para os executivos indicados pelos países membros exercerem seus poderes, todavia, supranacionais. Exercício de poder, ademais, que se dava em um ambiente desprovido de um efetivo controle político, ao contrário do que acontece no nível nacional. O lento desenvolvimento dos mecanismos democráticos de controle sobre a União fez nascer um sentimento popular de que os líderes europeus não tinham qualquer interesse em tornar a União, de fato, democrática.⁴⁴³

Mesmo após o Tratado de Lisboa, no que se refere à função de controle político da União, o Parlamento Europeu não alcançou a mesma eficiência dos parlamentos nacionais. Enquanto os parlamentos, na maioria dos sistemas parlamentares, se descontentes com a condução do governo, podem aprovar um voto de desconfiança e substituir os governantes, o Parlamento Europeu pode apenas votar uma moção de reprovação contra toda a Comissão, mas não tem poderes contra o Conselho ou contra o Conselho Europeu, instituições também responsáveis pelas decisões e pela condução das políticas da União. Por esse motivo muitos assuntos de importância nacional são “europeizados” pelos governos dos Estados-membros, para escaparem do controle dos parlamentos nacionais que, por sua vez, também acabam se enfraquecendo diante do sistema decisório da União Europeia.

Assim, os representantes dos governos dos Estados-membros preferem decidir os rumos políticos europeus, mas com impactos diretos nos seus países, longe do controle dos parlamentos nacionais, e de portas fechadas. Dessa forma, conseguem passar decisões que não alcançariam aprovação em seus parlamentos nacionais, mas que, diante do fraco controle exercido pelo Parlamento Europeu, não encontram dificuldade de aprovação no sistema da União Europeia.⁴⁴⁴

Sem um efetivo controle político do Parlamento Europeu sobre as demais Instituições da União, não é possível solucionar o déficit democrático proveniente da falta de responsabilidade política (*political* accountability) das decisões tomadas

⁴⁴³ CHRYSSOCHOOU, Dimitris N. *Op. Cit.*, p. 9.

⁴⁴⁴ WARLEIGH, Alex. *Op. Cit.*, p. 87.

pelos dirigentes da União, e que afetam diretamente a população europeia. É fato que o Tratado de Lisboa melhorou e aumentou sensivelmente os poderes de controle do Parlamento Europeu, mas incrementos ainda são necessários para torná-los realmente efetivos.

A possibilidade de criação de Comissões Parlamentares de Inquérito reforçou o poder de controle do Parlamento sobre os demais órgãos da União, notadamente, diante de denúncias de má administração na aplicação do direito comunitário. É indispensável, porém, o aumento dos poderes de tais comissões para que efetivamente possam obter algum resultado prático. Em primeiro lugar, é preciso dotar as comissões de inquérito de poder compulsório de requisição de documentos, seja das demais Instituições da União, seja dos Estados-membros. Atualmente, os Estados-membros decidem, isoladamente, se atendem ou não às solicitações do Parlamento.⁴⁴⁵ Essa liberalidade concedida aos Estados-membros pode dificultar, ou mesmo impedir, as investigações necessárias e inviabilizar o resultado da Comissão. Segundo, devem ser atribuídos efeitos vinculantes às recomendações do Parlamento tiradas das Comissões de Inquérito, sobre os demais órgãos da União e sobre os Estados-membros. De acordo com a regra atual, os órgãos da União e os Estados-Membros tiram dessas recomendações as conclusões que consideram adequadas, sem qualquer obrigação de atendê-las.⁴⁴⁶

Ao criar a figura do Provedor de Justiça Europeu, o citado *ombudsman* da União Europeia, eleito pelo Parlamento Europeu, o Tratado de Lisboa contribuiu significativamente para a criação de um canal de comunicação entre os cidadãos e a União Europeia. Entretanto, não haverá uma procura significativa ao Provedor de Justiça sem a promoção da ampliação do conhecimento e da compreensão dos cidadãos sobre o funcionamento da União.⁴⁴⁷ Esse trabalho de informação e explicação dos procedimentos da União deve ser feito pelo próprio Parlamento Europeu, como reflexo da sua função de representante do povo, não apenas nos

⁴⁴⁵ UNIÃO EUROPEIA. RIPE. *Op. Cit.*, Anexo IX, Artigo 3º, nº 4 e 6. Anexo instituído pela Decisão de 19 de Abril de 1995 do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão sobre as formas de exercício do direito de inquérito do Parlamento Europeu. Jornal Oficial da União Europeia, nº L 113 de 19/5/1995, p. 1.

⁴⁴⁶ Ibidem, Art. 4º, nº 3.

⁴⁴⁷ HOSKYNS, Catherine; NEWMAN, Michael (editors). *Op. Cit.*, p. 105.

períodos de eleição, mas de maneira constante, por meio de campanhas e outros instrumentos de mídia.

O controle político do Parlamento Europeu sobre a Comissão também precisa ser aprimorado. O dramático desfecho do processo que culminou, em março de 1999, na demissão de toda a Comissão, revelou o problema, e a efetiva anomalia, de não ser possível, à época, a demissão apenas de determinados membros da Comissão pelo seu Presidente, ou pelo Parlamento. Somente os próprios Estados-membros podiam retirar seus comissários, fato que a França se recusou a fazer em 1999 com um de seus indicados e que ocasionou a renúncia de toda a Comissão.⁴⁴⁸ O Tratado de Lisboa trouxe a possibilidade da demissão individual de comissários a pedido do Presidente da Comissão. O Parlamento Europeu, porém, continuou sem poderes para pedir a demissão de comissários ou do próprio presidente da Comissão. Foi mantida, apenas, a aprovação da moção de censura que implica na demissão de toda a Comissão.

A possibilidade da demissão de comissários determinados, pelo Parlamento, evitaria o problema de graves proporções e consequências políticas para a União que surge da demissão da Comissão como um todo. Além disso, esse controle pontual, precedido obviamente de um procedimento parlamentar transparente e com as devidas garantias, tornaria mais simples e efetivo o controle do Parlamento sobre a Comissão, já que as consequências nefastas da demissão conjunta dificultam a aprovação de moções de censura, restringindo o poder de controle do Parlamento. Ademais, a moção de censura, conforme prevista no Tratado de Lisboa, em nada se assemelha ao voto de desconfiança, comum nos parlamentos nacionais.⁴⁴⁹

Uma alternativa para consolidar o efetivo controle democrático sobre a Comissão seria a possibilidade da eleição do seu presidente pelo Parlamento Europeu, que hoje apenas aprova a indicação do Conselho Europeu. Nos sistemas parlamentares de governo é a maioria formada no parlamento que elege o chefe de

⁴⁴⁸ HOSKYNS, Catherine; NEWMAN, Michael (editors). *Op. Cit.*, p. 107.

⁴⁴⁹ RIHACKOVA, Vera. Making the European Commission more accountable? Enhancing input legitimacy and its possible impact. *Europeum Institute for European Policy*. 19/6/2007. Disponível em: <<http://www.europeum.org/en/eu-politics-and-institutions/107-analyses-articles-comments/1429-making-the-european-commission-more-accountable-enhancing-input-legitimacy-and-its-possible-impact>> Acesso em: 6 jul. 2012.

governo, ou primeiro ministro, para exercer as funções executivas do Estado. O executivo, assim, segue as políticas e as ideologias da maioria parlamentar eleita. Ademais, o controle sobre o executivo fica mantido no parlamento que, pelo voto de desconfiança, pode destituir o primeiro ministro e forçar a composição de um novo gabinete executivo. É certo que já houve importante avanço nessa matéria, com a determinação de que o Conselho Europeu indique o Presidente da Comissão levando em consideração o resultado das eleições parlamentares, de caráter não obrigatório. Entretanto, a eleição direta do Presidente da Comissão pelo Parlamento concederia à Comissão uma legitimidade obtida diretamente do Parlamento, expressiva da sua realidade política saída das urnas e, conseqüentemente, da própria vontade popular.

A opção por um modelo de governo com características mais presidencialistas, por outro lado, permitiria a eleição do Presidente da Comissão diretamente pela população, como forma de aumentar a legitimidade do governo, e viabilizar a responsabilização do exercício da autoridade política e do poder executivo da União.⁴⁵⁰ A eleição direta do Presidente da Comissão estabeleceria verdadeiras e genuínas “eleições europeias”.⁴⁵¹ Em um modelo sugerido por Hix, os candidatos a Presidente da Comissão teriam que ser indicados por pelo menos um partido de cada Estado-membro, garantindo-se, assim, a transnacionalidade da coligação que obtiver a maioria dos votos. Desse modo, os partidos seriam obrigados a fazer campanha com base nas propostas europeias do candidato que estejam apoiando, e não mais com base nos seus problemas domésticos. Ademais, a eleição permitiria o controle político sobre o Presidente da Comissão, que passaria a ser diretamente responsável por suas ações perante o eleitorado, sob pena de destituição do poder.⁴⁵² Da mesma forma, os partidos políticos nacionais também seriam politicamente responsáveis pelas ações do candidato vencedor que apoiaram, perante os seus respectivos eleitorados.⁴⁵³

⁴⁵⁰ JOLLY, Mette E. *Op. Cit.*, pos. 1486 de 3217.

⁴⁵¹ HIX, Simon. Elections, Parties and Institutional Design: A Comparative Perspective on European Union Democracy. *West European Politics*, 21(3), 1997, p. 28

⁴⁵² Ibidem, p. 29.

⁴⁵³ Charles Grant, em um artigo em que imagina como serão os próximos 20 anos da União Europeia, conjectura que, em 2019, ocorreriam às primeiras eleições para a Comissão Europeia. Os cidadãos de cada Estado-membro elegeriam um comissário para o exercício de um único mandato. O Parlamento Europeu, então, escolheria um dos eleitos para ser o Presidente da Comissão, e outro

Entretanto, talvez nem mesmo a eleição direta de um efetivo Presidente da União Europeia diminuiria a influência política dos Estados-membros e, notadamente, do Conselho Europeu, sobre os rumos da União: “a eleição direta de um presidente da União Europeia não seria muito mais do que uma folha de figueira para encobrir uma tecnocrática autoinvestidura de um Conselho Europeu que com suas decisões informais pretende governar desrespeitando os Tratados”.⁴⁵⁴

A União Europeia paga um preço alto pelas decisões enfraquecidas de legitimidade do Conselho Europeu, situação que se tornou evidente, sobretudo, com as decisões tomadas depois da crise financeira de 2008, “cheias de consequências sobre as garantias dos Estados superendividados e sobre novas modalidades de plebiscitos extratratados, visando a planejamentos orçamentários”, no âmbito dos 17 países que adotam o euro.⁴⁵⁵ A solução do problema seria “fortalecer a capacidade de ação da União Europeia com a incorporação do Conselho Europeu na estrutura institucional”⁴⁵⁶, ou seja, impondo-lhe a responsabilidade e o controle de seus atos perante a União.

3.4. O espaço político europeu

As deficiências democráticas da União Europeia só podem ser eliminadas a partir da formação de um espaço público democrático europeu, ou seja, da criação de processos de deliberação, decisão e formulação informal de opinião, institucionalizados pelos meios de comunicação de massa nas arenas de comunicação pública. A formação desse espaço público europeu permitiria aos cidadãos de todos os Estados-membros a discussão, a formação de opinião e a tomada de decisões sobre temas comuns, de modo simultâneo. Essas opiniões, esparsas e implícitas em um primeiro momento, dentro desse espaço público tornar-se-iam uniformes e influentes, refletindo-se, em longo prazo, nas eleições

para ser o Ministro dos Assuntos Exteriores da União. O Presidente, por sua vez, escolheria outros 10 eleitos para comporem a Comissão, os eleitos restantes se tornariam deputados. Para Grant, essa fórmula traria mais interesse para as eleições europeias, além de conceder à Comissão, abençoada com a legitimidade popular, autoridade para se impor perante os Estados-membros que tentem quebrar as regras. In: GRANT, Charles. The EU in 2027. *Prospect Magazine*. 29/4/2007. Disponível em: < <http://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/theeuin2027/>>. Acesso em: 6 ago. 2012.

⁴⁵⁴ “l'elezione diretta di un presidente dell'Unione Europea non sarebbe molto più di una foglia di fico per coprire una tecnocratica autoinvestitura di un Consiglio Europeo che con le sue informali decisioni vorrebbe governare mettendo in non cale i Trattati”. HABERMAS, 2012, p. 37.

⁴⁵⁵ Ibidem, p. 81.

⁴⁵⁶ Ibidem, p. 81.

democráticas. Tais espaços de formação pública da opinião e da vontade dos cidadãos, por enquanto, só existem no interior dos Estados nacionais.⁴⁵⁷

A criação do espaço político europeu transnacional, todavia, não será possível sem o fortalecimento dos partidos políticos europeus, o que sempre foi uma constante preocupação do Parlamento Europeu. Nesse sentido, levando em consideração a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que afirma contribuir os partidos políticos, no âmbito da União, para a expressão da vontade política dos cidadãos,⁴⁵⁸ o Comitê de Assuntos Constitucionais do Parlamento Europeu reuniu-se, em 26 de novembro de 2011, para uma audiência sobre “As perspectivas para o desenvolvimento de partidos políticos a nível europeu.”⁴⁵⁹

A audiência teve como resultado a formulação de um projeto de resolução do Parlamento Europeu, cuja principal proposta consiste na criação de um Estatuto Jurídico para os partidos políticos europeus, ancorado diretamente no direito da União. No entendimento do Comitê, apenas com a adoção de um estatuto comum os partidos políticos europeus teriam condições de atuar como reais representantes do interesse público europeu e de promover a democracia na União.⁴⁶⁰ Procura-se a alteração do quadro atual, no qual os partidos políticos europeus são apenas organizações de cúpula dos partidos nacionais, sem contato direto com os eleitores dos Estados-membros. A proposta pretende melhorar e ampliar o atual regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, adotado em 2003, que definiu os requisitos para a constituição e financiamento de partidos políticos europeus.⁴⁶¹

O objetivo da criação de um estatuto comum para os partidos políticos europeus é uniformizar a sua organização nos campos político, fiscal e legal, e contribuir para que alcancem sua função de representação de interesses

⁴⁵⁷ HABERMAS, 2012, p. 140.

⁴⁵⁸ UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. *Op. Cit.*, artigo 12º, nº 2.

⁴⁵⁹ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Committee on Constitutional Affairs. *Hearing: The perspectives for the Development of Political Parties at European Level*. Brussels – 26/11/2011. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/854/854402/854402en.pdf> Acesso em: 2 ago. 2012.

⁴⁶⁰ UNIÃO EUROPEIA. Proposta de Resolução do Parlamento Europeu sobre a aplicação do Regulamento (CE) nº 2004/2003 relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos a nível europeu (2010/2201(INI)), de 8/2/2011. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/pr/840/840655/840655pt.pdf> Acesso em: 2 ago. 2012.

⁴⁶¹ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) nº 2004/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativo ao estatuto e financiamento dos partidos políticos a nível europeu. Jornal Oficial da União Europeia, nº L 297 de 15/11/2003. Vide item 1.2 supra.

transnacionais. Entre as principais mudanças decorrentes do estatuto está a concessão aos partidos políticos europeus de personalidade jurídica autônoma, vinculada ao direito da União, já que atualmente eles possuem personalidade jurídica apenas no seu respectivo Estado-membro. Os partidos, ademais, deverão respeitar a democracia interna na sua composição e possuir pelo menos um deputado europeu para obter o financiamento do Parlamento Europeu.⁴⁶²

De acordo com o relatório, apenas um estatuto comum e uniforme possibilitará a formação de uma circunscrição eleitoral composta por todo o território da União, bem como a adoção de listas transnacionais para candidatos a deputados do Parlamento Europeu. As campanhas políticas, então, seriam direcionadas para assuntos europeus, e não mais nacionais, trazendo maior visibilidade aos partidos políticos europeus e aproximando-os dos cidadãos.⁴⁶³ Somente um sistema partidário comum e transnacional pode criar um efetivo espaço político europeu, com partidos políticos que tragam os cidadãos para o centro das decisões, permitam a formação da vontade pública na União e viabilizem mais participação popular e mais democracia. Em um período de crise, conforme afirmado pela proposta do Parlamento Europeu, é extremamente importante que os partidos políticos sejam eficientes e produtivos.⁴⁶⁴

A eficiência do Parlamento Europeu, inclusive, é um atributo que pode ser otimizado com a unificação das suas sedes. A divisão de suas funções em três cidades distintas, Luxemburgo, Estrasburgo e Bruxelas, ocasionam uma constante e interminável troca de documentos, caixas e arquivos entre suas instalações, além de demandar um frequente deslocamento dos parlamentares. Ademais, a distância entre as sedes gera lentidão dos seus trabalhos e aumentos desnecessários dos custos de manutenção do Parlamento. A definitiva e completa unificação do

⁴⁶² UNIÃO EUROPEIA. Proposta de Resolução do Parlamento Europeu sobre a aplicação do Regulamento (CE) nº 2004/2003 relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos a nível europeu (2010/2201(INI)), de 8/2/2011. Disponível em:< http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/pr/840/840655/840655pt.pdf.> Acesso em: 2 ago. 2012

⁴⁶³ Ibidem, itens nº 12 e 14.

⁴⁶⁴ Ibidem, item nº 11.

Parlamento Europeu em Bruxelas é obstruída por vaidades patrióticas da França e de Luxemburgo, que não querem abrir mão de suas sedes.⁴⁶⁵

A ideia da criação de um espaço político europeu, com eleições uniformes e partidos transnacionais, encontra críticas na suposta inexistência de um real povo, ou *demos* europeu, sem o qual não teria sentido sequer falar-se em legitimidade popular ou necessidade de incremento democrático no atual quadro político da União Europeia. Mesmo a adoção de um regime político com mais características parlamentaristas, ou semipresidencialistas, não seria possível em um órgão *sui generis* como a União, por não ser um Estado *stricto sensu*. A solução, assim, estaria na criação de uma democracia diferenciada do modelo atual, desprendida do conceito de Estado-nação, uma democracia cosmopolita.

No próximo Capítulo, portanto, pretende-se analisar a questão da existência e necessidade de um *demos* europeu. As atuais alternativas democráticas que avançam além do modelo hoje concebido para os Estados soberanos e que mais se adequariam às organizações e instituições internacionais. E, também, a atual crise econômica na União Europeia, a questão do Estado do bem-estar social, e suas eventuais relações com o déficit democrático. Por fim, será analisado o possível caminho da União rumo a sua federalização como uma viável solução para o alcance da sua plenitude democrática.

⁴⁶⁵ STAAB, Andreas. *The European Union Explained*. Second Edition. Kindle Edition. Indiana: Indiana University Press, 2011, pos. 1043 de 3017.

Capítulo IV

PERSPECTIVAS PARA A DEMOCRACIA NA UNIÃO EUROPEIA

“Durante as últimas seis décadas, passos adiante no fortalecimento da União Europeia foram dados em momentos de crise incipiente. Nenhum, porém, foi dado em tempos de desastres.” Com essa afirmativa, recente editorial da revista *The Economist*⁴⁶⁶ introduzia os problemas a serem enfrentados pela União no processo de solução da atual crise econômica por que passam alguns países da zona do euro. Solução que, necessariamente, conclui o artigo, exige um maior nível de união fiscal e, potencialmente, política; e, que, para funcionar, deverá enfrentar um problema há muito tempo evitado pelas elites europeias: o déficit democrático no coração da integração.

Momentos de crise trazem consigo o efeito colateral de aflorar problemas que antes permaneciam adormecidos, porém latentes. Enquanto a economia europeia caminhava bem e trazia benefícios aos seus cidadãos, os tratados de integração foram ratificados sem maiores objeções, mesmo que passando ao largo da consulta ou aprovação popular. Nesse contexto, os cidadãos aceitaram o Tratado de Maastricht e a consequente união monetária. A União Europeia parecia aos cidadãos algo distante, restrita apenas a regulamentar aspectos técnicos de um mercado comum. Entretanto, chegada a crise, e as imposições de austeridade e de corte de benefícios sociais nas economias nacionais para assegurar a manutenção do euro, os cidadãos, outrora conformados, perceberam o poder que fora transferido para a União sobre a soberania econômica de seus países, e passaram a protestar fortemente contra as políticas monetária e fiscal por ela impostas aos seus Estados e as suas vidas.

Ainda de acordo com *The Economist*, desde o agravamento da crise econômica, em 2010, não menos que nove líderes nacionais de países da zona do

⁴⁶⁶ An ever-deeper democratic deficit: The level of further integration necessary to deal with euro crises Will be hard to square with the increasing cantankerousness of Europe's voters. *The Economist*. 26/5/2012. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/21555927>> Acesso em: 9 jul. 2012.

euro perderam seus cargos.⁴⁶⁷ Reflexo do descontentamento dos cidadãos, que não têm alternativa para demonstrá-lo senão através da desaprovação dos seus governos locais, uma vez que não possuem mecanismos de controle democrático para atingir diretamente o centro do poder europeu em Bruxelas. Descontentamento que acaba por minar a própria ideia de uma Europa unificada.

A oposição dos cidadãos aos seus governos locais, que conjuntamente formam o governo europeu, favorece o surgimento de ideias e políticos populistas, eurocéticos, normalmente extremistas, que sonham com a desintegração da Europa e o suposto fortalecimento de seus cantões regionais, e que ganham força diante do descontentamento generalizado. Nesse sentido, políticos como Roberto Maroni, deputado na Itália pela “Lega Nord”, partido italiano de tendências separatistas e extremistas de direita, o inglês Nigel Farage do Partido pela Independência do Reino Unido, e o francês Jean-Marie Le Pen, já anunciam a falência da Europa e defendem a realização de plebiscitos ou outras consultas populares no sentido de desvincular seus países da zona do euro.^{468,469}

Todavia, tem prevalecido a ideia de que a solução para a crise do euro não é o seu fim, ou a desvinculação de países da sua zona, mas, ao contrário, a realização de esforços no sentido de obter-se mais integração, principalmente, fiscal, econômica e política.⁴⁷⁰ O Tratado de Maastricht, ao mesmo tempo em que solidificou o mercado comum e viabilizou a moeda única, deixou de criar uma política econômica unificada, mantendo em âmbito nacional decisões que deveriam ser de competência da União. O desencontro das políticas econômicas nacionais criou assimetrias insustentáveis nas economias da zona do euro, notadamente, em

⁴⁶⁷ An ever-deeper democratic deficit: The level of further integration necessary to deal with euro crises Will be hard to square with the increasing cantankerousness of Europe's voters. *The Economist*. 26/5/2012. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/21555927>>. Acesso em: 9 jul. 2012.

⁴⁶⁸ Nel 2013 un referendum sull'euro l'Europa ha fallito, milioni con noi. *La Repubblica.it*. Publicado em 15/8/2012. Disponível em: <<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2012/08/15/nel-2013-un-referendum-sulleuro-leuropa-ha.html>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

⁴⁶⁹ Eurocéticos se destacam nas eleições do Parlamento Europeu. *Portal Terra*. Publicado em 04.09.2009. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI3805266-EI8142,00-Euroceticos+se+destacam+nas+eleicoes+do+Parlamento+Europeu.html>>. Acesso em: 23 ago. 2012.

⁴⁷⁰ “En todo caso hay que resaltar que todos los líderes europeos están de acuerdo en que hay que profundizar la obra emprendida en la dirección que establecen los Tratados ‘de una Unión cada vez más estrecha’”. (Em todo o caso deve-se ressaltar que todos os líderes europeus estão de acordo de que é preciso aprofundar a obra empreendida na direção em que estabelecem os Tratados ‘de uma União cada vez mais estreita’). LUZARRAGA, Francisco Aldecoa. *Op. Cit.*, p. 468-469.

países que descumpriram solenemente os compromissos assumidos nos tratados, como o de controle financeiro e o de evitar pedidos constantes de socorro econômico.

A criação de uma política econômica e fiscal europeia comum, principalmente para os países da zona do euro, implica, porém, em maior transferência de soberania econômica dos Estados-membros para a União. Transferência que, dessa vez, não conseguirá ser realizada à margem da população europeia nem passará em branco pelo crivo popular, que hoje sente no bolso as consequências das disposições dos tratados anteriores. A necessária e maior unificação econômica, financeira e política, portanto, deverá levar em consideração o fator popular e não poderá ser feita às costas do povo ou de portas fechadas.⁴⁷¹

A União Europeia, assim, encontra-se diante de um dilema: precisa de mais integração, mais cessão de soberania dos Estados-membros, principalmente em assuntos econômicos e fiscais, mas essa maior integração é, no momento, politicamente inviável, pois encontrará resistência de inúmeros setores da sociedade europeia. É preciso integrar mais, porém, é impossível integrar mais.⁴⁷²

Diante da impossibilidade de serem feitas reformas nos tratados e da necessidade de uma rápida ação para evitar a desintegração do euro, difícil de ser alcançada apenas pela Comissão, devido ao seu caráter supranacional, o Conselho Europeu, por meio dos poderosos governos da Alemanha e da França, assumiu o controle da situação. A solução encontrada, portanto, foi intergovernamental, tomada por quem tinha mais força.

Assim, o Conselho Europeu reunido em Bruxelas, em janeiro de 2012, aprovou a elaboração do chamado Tratado sobre a estabilidade, coordenação e governação na união econômica e monetária.⁴⁷³ O Tratado foi assinado por 25 Estados-membros, não o aceitaram o Reino Unido e a República Tcheca.⁴⁷⁴

⁴⁷¹ WARLEIGH, Alex. *Op. Cit.*, p. 87.

⁴⁷² LEONARD, Mark. *Four Scenarios For The Reinvention of Europe*. European Council on foreign Relations. ECFR/43, november 2011, p. 1. Disponível em: < www.ecfr.eu.> Acesso em: 22 ago. 2012.

⁴⁷³ UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre a estabilidade, coordenação e governação na união econômica e monetária. Feito em Bruxelas, a 2 de março de 2012. Disponível em: < http://european-council.europa.eu/media/639122/16_-_tscg_pt_12.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2013.

⁴⁷⁴ Para entrar em vigor, o Tratado precisava ser ratificado por pelo menos 12 países da zona do euro, fato que ocorreu em 1º de janeiro de 2013, após a ratificação da Finlândia em dezembro de

Formalmente, esse tratado não faz parte do ordenamento jurídico da União Europeia, mas contém a previsão de sua incorporação pelos Tratados da União após cinco anos de sua entrada em vigor.⁴⁷⁵

Pelo referido Tratado, todos os países que o ratificarem terão o prazo de um ano para implementarem em suas legislações nacionais leis de equilíbrio orçamental. O ponto fundamental do tratado estabelece que apenas os países que criarem as leis de equilíbrio poderão receber ajuda financeira do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE),⁴⁷⁶ uma organização intergovernamental, criada por outro tratado, com a função de concentrar toda a política de ajuda financeira aos países da zona do euro.⁴⁷⁷ O Tratado do MEE entrou em vigor em 27 de setembro de 2012, após ser ratificado pelos 17 países da zona do euro.⁴⁷⁸

A opção por conduzir a solução dos problemas econômicos da zona do euro por meio da liderança do Conselho Europeu, com tratados e organismos intergovernamentais à margem dos Tratados da União, implica, porém, em um rompimento no sistema de integração europeu que vinha sendo construído nas últimas décadas por meio de constantes reformas nos Tratados Constitutivos. As consequências dessa mudança de rumo, todavia, podem ser desastrosas para a já frágil legitimidade democrática da União Europeia.

A aprovação de acordos fora do âmbito dos Tratados Constitutivos da União se revela, sobretudo, antidemocrática, ao excluir a Comissão e o Parlamento Europeu, as instituições supranacionais por excelência da União, do centro

2012. Disponível em: <<http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/fiscal-compact-enters-into-force-on-1-january-2013?lang=pt>> Acesso em: 5 fev. 2013.

⁴⁷⁵ UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre a estabilidade, coordenação e governação na união econômica e monetária. *Op. Cit.*, Artigo 16º.

⁴⁷⁶ UNIÃO EUROPEIA. Tratado que cria o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE). Feito em Bruxelas, a 2 de fevereiro de 2012. Disponível em: < <http://european-council.europa.eu/media/582898/11-tesm2.pt12.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2013.

⁴⁷⁷ A criação, por tratado, do MEE apenas foi possível em razão de uma emenda ao art. 136º do TFUE, proposta pelo Conselho Europeu, aceita pelos 27 Estados, e aprovada pelo Parlamento Europeu, sob o compromisso de que será a Comissão, e não os Estados, a responsável pelo gerenciamento do MEE. Dezenove Estados-membros já ratificaram a alteração. In: PARLAMENTO EUROPEU. Parliament approves Treaty change to allow stability mechanism. Publicado em 23/3/2011. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20110322I PR16114/html/Parliament-approves-Treaty-change-to-allow-stability-mechanism>>. Acesso em: 22 ago. 2012.

⁴⁷⁸ Disponível em: <[http://www.eurozone.europa.eu/euro-area/topics/european-stability-mechanism-\(esm\)/>](http://www.eurozone.europa.eu/euro-area/topics/european-stability-mechanism-(esm)/>) Acesso em: 5 fev. 2013.

decisório, da execução e do controle das medidas tomadas. E, por conseguinte, concentra a condução da política europeia no Conselho Europeu e nos Estados-membros mais poderosos e influentes.⁴⁷⁹

Ademais, mesmo que funcione de modo geral, a solução intergovernamental, pelo Conselho Europeu é “antidemocrática quanto às consequências e capaz de atizar ressentimentos mútuos entre as populações dos diversos Estados-membros.”⁴⁸⁰ Os chefes de governo, reunidos no Conselho Europeu, tomam decisões que afetam diretamente os povos de seus países em assuntos nevrálgicos como salários públicos, aposentadorias, impostos, sistemas de saúde, garantias trabalhistas, porém, essas autoridades políticas estão distantes dos seus parlamentos nacionais e do necessário debate e confronto com a opinião pública, sindicatos e sociedade civil. Discussões que, no âmbito europeu, deveriam tomar lugar no Parlamento Europeu. As regulamentações que exigem uma ação comum da União não podem ter origem exclusivamente intergovernamental, mas “precisam ser legitimadas pelas duas vias previstas quanto às decisões da União – não apenas pela via indireta dos governos representados no Conselho, mas também diretamente pela via do Parlamento Europeu.”⁴⁸¹

Nesse sentido, o Parlamento Europeu e, conseqüentemente, a população europeia, precisa estar presente e participar ativamente da coordenação das políticas econômicas dos Estados-membros que está sendo construída. Os cidadãos da União Europeia “só poderão perceber as tarefas do controle político-econômico como tarefas a serem vencidas em comum se voltarem os olhos para o Parlamento de Estrasburgo eleito por eles, composto de partidos e não de nações.”⁴⁸²

Duas providências seriam necessárias para minimizar a guinada intergovernamental levada a efeito pelo Conselho Europeu e viabilizar a indispensável legitimidade das decisões tomadas: o rearranjo do poder entre as Instituições da União e a transparência das medidas implementadas frente à população europeia. Se a condução do mercado comum europeu era realizada com eficácia principalmente pelo binômio Comissão-Conselho, a condução da união

⁴⁷⁹ LEONARD, Mark. *Op. Cit.*, p. 4.

⁴⁸⁰ HABERMAS, 2012, p. 136.

⁴⁸¹ *Ibidem*, p. 137

⁴⁸² *Ibidem*, p. 138.

econômica e política parece exigir uma maior presença do binômio Conselho Europeu-Parlamento Europeu como liderança desse processo. O Conselho Europeu já firmou sua posição de protagonista nesse novo cenário, logo, é necessário que o Parlamento Europeu, com o apoio do povo europeu, assuma também posição de destaque para contrabalancear o poder do Conselho Europeu e conceder maior legitimidade democrática às decisões tomadas.⁴⁸³

As medidas necessárias para conter a crise, por sua vez, devem ser amplamente explicadas e esclarecidas para a população sem que haja medo das pesquisas de opinião pública, e com confiança no poder de persuasão e no apoio do povo em geral ao projeto europeu. Diante dos graves problemas enfrentados, chegou a hora de os políticos “colocarem as cartas europeias na mesa a fim de esclarecer a população sobre a relação entre os custos em curto prazo e a utilidade verdadeira, ou seja, sobre a significação histórica do projeto europeu.”⁴⁸⁴

A solução para a crise, de modo intergovernamental e à margem dos Tratados, é uma tentativa de consolidar uma dominação intergovernamental do Conselho Europeu sobre a União, numa clara violação do Tratado de Lisboa, e que permitiria a transferência das necessidades dos mercados aos orçamentos nacionais sem nenhuma legitimidade democrática própria.⁴⁸⁵

Esse caminho intergovernamental opõe-se à alternativa mais democrática e garantidora da necessária legitimidade popular, que seria a reformulação das instituições do próprio Tratado de Lisboa, transformando-as, gradualmente, ao ponto de ser possível lançar as bases para uma reforma geral dos Tratados e estabelecer o nascimento de uma Europa unida política e economicamente com forte viés federal e legitimada por um verdadeiro *demos* europeu.

A crise econômica e a necessidade do estabelecimento de controles rigorosos sobre os orçamentos nacionais comprovam não ser suficiente que a “estadualização” da União tenha o papel residual imaginado por aqueles que transportaram, ao mito dos Estados Unidos da Europa, uma concepção liberalista de

⁴⁸³ GUALTIERI, Roberto. *Op. Cit.*

⁴⁸⁴ HABERMAS, 2011, p. 38.

⁴⁸⁵ HABERMAS, Jürgen. Vamos tornar a Europa mais democrática! *Le Monde*. Tradução de Lana Lim. Publicado no Portal UOL em 26 jan. 2011.

“Estado mínimo.”⁴⁸⁶ Um “governo econômico” comum só seria possível através da transferência de outras competências pelos Estados-membros. Entretanto, no momento em que a união econômica parecia levar a União Europeia naturalmente para a união política, essa última parece contida, contraída, sem perspectivas de desenvolver-se. “A (união) política parece perder o fôlego e encolher a cabeça entre os ombros.”⁴⁸⁷ A razão dessa paralisia para muitos seria a inexistência de um *demos*, de um povo europeu, conforme uma perspectiva típica do século XIX. Sem isso, a união política seria fundada sobre areia.⁴⁸⁸

A maior integração econômica e política, necessária à solução da crise da União Europeia, para ser atingida de forma democrática e não por imposições intergovernamentais, demanda o incremento dos mecanismos supranacionais da União a ponto de atingir-se um modelo praticamente federal, como proposto por Habermas. O alcance desse modelo, todavia, seja por meio de reformas amplas nos Tratados, seja por meio de uma Constituição, exige o enfrentamento da questão sobre o *demos* europeu e a maneira pela qual um modelo federal poderia ser implementado na União; e, por fim, se esse modelo poderia coexistir com o atual sistema do Estado do bem-estar social hoje presente na maioria dos países europeus. Problemas que serão analisadas no presente Capítulo.

1. A construção do *demos* europeu

De origem grega, a palavra *demos* (δημος) significa povo. Sua conjunção com a palavra poder, em grego *Kratos* (κράτος), deu origem a *demokratia* (δημοκρατία), ou poder do povo, democracia. Já do quinto ao quarto século a.C. a palavra *demos* possuía várias interpretações possíveis e conduzia a quatro significados: *plethos* (πληθος), ou pleno, o conjunto de todos os cidadãos; *hoi polloi* (οι πολλοι), os muitos; *hoi pleiones* (οι πλείονες), a maioria; e *ochlos* (οχλος), a multidão. Porém, em uma noção funcional de democracia, necessária para possibilitar o processo de tomada de decisões, o *demos* seria dividido em uma

⁴⁸⁶ GUALTIERI, Roberto. *Op. Cit.*

⁴⁸⁷ “la politica sembra trattenere il fiato e stringere il capo tra le spalle.” HABERMAS, 2011, p. 38.

⁴⁸⁸ Ibidem, p. 38.

maioria, limitada ou moderada, que recebe o direito de comandar, mas, que respeita os direitos da minoria, a outra parte da divisão.⁴⁸⁹

Persiste, porém, o fato de que o povo se compõe, no seu todo, da maioria mais a minoria.⁴⁹⁰ Os romanos, mais tarde, transformaram o *demos* em *populus*, criando um conceito jurídico e uma entidade orgânica. Longe, porém, de representar aquela totalidade orgânica da *polis* grega que não existe mais. Hoje, “o ‘povo’ indica um agregado amorfo de uma sociedade extremamente difusa, atomizada e eventualmente anômica.”⁴⁹¹

O surgimento dos primeiros Estados-nação europeus, todavia, transporta o conceito de povo para o conceito de nação. A organização do poder sob a forma de um Estado nacional necessitava de uma base para a sua sustentação, base essa que foi fornecida por um grupo de pessoas unidas por certos laços naturais, eternos, e de origem imemorável. A função da ideia de nação, portanto, é criar e manter um comportamento de fidelidade do povo em relação ao Estado.⁴⁹²

Nesse sentido, os laços naturais necessários para incentivar a fidelidade e unir os indivíduos em uma nação, sob o controle de um Estado, foram historicamente criados, de forma artificial, por meio da extensão forçada a todos os cidadãos do Estado de alguns conteúdos típicos de nacionalidade espontânea como a língua. Quando a extensão forçada não era possível, impunha-se a falsa ideia de que esses mesmos conteúdos típicos, como os costumes, eram comuns a todos os cidadãos. A nação, portanto, é a ideologia de um Estado burocrático centralizado, e o sentimento nacional, o instrumento mais poderoso para manter a fidelidade a esse Estado, por meio da representação de um obscuro e profundo laço de sangue.⁴⁹³

Todavia, um estrito compartilhamento de língua ou de outros elementos culturais não são condições necessárias para a qualidade de nação. Mesmo em locais onde existe considerável diversidade linguística ou cultural poderia ser constituído um ente político unificado, por meio do fenômeno da coerência. Essa

⁴⁸⁹ SARTORI, Giovanni. *La Democrazia in Trenta Lezioni*. Roma: Mondadori, 2008, p. 10.

⁴⁹⁰ SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada. Volume 1: O Debate Contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994a, p. 55.

⁴⁹¹ Ibidem, p. 46.

⁴⁹² BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007b, p. 796.

⁴⁹³ Ibidem, p. 797.

coerência significa a interação mútua de pessoas, “por tempo suficientemente longo para encorajar hábitos de relacionamento mais fáceis e mais efetivos. É esse padrão de maior coerência que diferencia um grupo de nacionais de outro.”⁴⁹⁴

A superação da forma de organização política baseada no sentimento nacional implica justamente na desmitificação da ideia de nação. A necessidade dos Estados em encontrar soluções para problemas que ultrapassam as fronteiras nacionais, e a consciência de que o fortalecimento da sua presença mundial e a consequente competitividade frente aos demais atores globais apenas será possível através da integração regional, evidencia a necessidade de organização do poder em âmbito internacional, continental, e para além do Estado nacional, o que implicará em um crescente enfraquecimento da ideia de nação.⁴⁹⁵

No decorrer da evolução do Estado nacional, todavia, a ideia de nação formada por um povo com características homogêneas transformou-se na ideia de nação formada por um conjunto de cidadãos. A grande conquista do Estado nacional, principalmente durante todo o século XIX, foi a criação, a partir do conceito de cidadania, de uma nova solidariedade, abstrata, medida através do direito, que passou a convencer os cidadãos democráticos de que eles pertenciam à mesma nação, superando antigas lealdades locais e dinásticas. A nação de cidadãos cria uma nova “identidade coletiva que não existe antes nem independentemente do processo democrático do qual surge.”⁴⁹⁶

Porém, o problema que advém da nova noção de identidade reside no modo como o indivíduo se vê em termos políticos, ou seja, a que tipo ou nível de governo ele sente o dever de nutrir fidelidade suprema. Geralmente, a fidelidade é direcionada aos níveis inferiores de governo, porém mais próximos dos cidadãos e das suas expectativas cotidianas.⁴⁹⁷ O desafio da União Europeia, assim, seria estender a fidelidade do seu cidadão do âmbito nacional para o europeu, até o ponto

⁴⁹⁴ LAPALOMBARA, Joseph. *A Política no Interior das Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 48.

⁴⁹⁵ BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007b, p. 799. Bobbio, todavia, também alerta que o fim do sentimento artificial de nação, construído pelos Estados nacionais, pode significar o renascimento ou revigoramento das nacionalidades espontâneas, dos sentimentos gregários, de pequenos grupos, etnias, ou comunidades, antes abafadas pelo Estado nacional, que se concretizam por movimentos separatistas, muitas vezes violentos.

⁴⁹⁶ HABERMAS, 2003, p. 138.

⁴⁹⁷ LAPALOMBARA, Joseph. *Op. Cit.*, p. 53.

de não substituir, mas, de igualar o sentimento de identidade nacional ao de identidade europeia, que poderiam conviver em harmonia.

Nesse sentido, para que a formação dessa identidade possa se estender para além dos Estados-membros e surgir no âmbito da União Europeia, três elementos são necessários: a cidadania europeia; a construção de um espaço público europeu; e a criação de uma cultura política compartilhada por todos os cidadãos da União Europeia.⁴⁹⁸

É possível afirmar-se que tanto a cidadania europeia quanto a cultura política compartilhada foram sedimentadas pelo Tratado de Lisboa. A cidadania europeia é garantida pelo artigo 9º do TUE que, sem substituir, acresce à cidadania nacional. A cidadania europeia, trazida pela primeira vez pelo Tratado de Maastricht, abriu a oportunidade para a União Europeia “fundar um sistema político à margem do nacionalismo, sustentado sobre princípios civis e constitucionais.”⁴⁹⁹

A cultura política compartilhada pode ser compreendida pela adoção dos princípios democráticos pela União e pela incorporação da Carta de Direitos Fundamentais aos seus Tratados Constitutivos.⁵⁰⁰ Ou seja, todos os cidadãos da União compartilham de uma cultura política democrática baseada no respeito aos direitos fundamentais. Restaria, porém, a construção de um espaço político efetivamente europeu. O caminho para o aprofundamento democrático da União exige “o necessário cruzamento recíproco das esferas públicas nacionais.”⁵⁰¹ Uma esfera pública europeia somente pode ser alcançada de modo transnacional, ou seja, com a ampliação do campo de discussão político, hoje existente apenas em âmbito nacional, para o âmbito europeu.⁵⁰² Uma verdadeira democracia europeia apenas será possível com o desenvolvimento, no âmbito de uma cultura política comum, de uma esfera pública europeia integrada.⁵⁰³ Realidade, conforme já analisado, que apenas poderá ser obtida com a unificação do processo eleitoral

⁴⁹⁸ LAPALOMBARA, Joseph. *Op. Cit.*, p. 139.

⁴⁹⁹ “fundar un sistema político al margen del nacionalismo, sostenido sobre principios civiles y constitucionales.” SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. *Op. Cit.*, p. 102.

⁵⁰⁰ UNIÃO EUROPEIA. TUE. *Op. Cit.*, Artigos 2º, 10º e 6º, nº 1.

⁵⁰¹ HABERMAS, Jürgen. *O Ocidente Dividido*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2006, p. 84.

⁵⁰² HABERMAS, 2003, p. 141.

⁵⁰³ HABERMAS, 2000, p. 160.

européu e com o fortalecimento do Parlamento Europeu e dos partidos políticos europeus.

Nas democracias atuais, e não seria diferente na União Europeia que se fundamenta sobre princípios democráticos, concebe-se povo, como “povo em sentido político”, ou seja,

grupos de pessoas que agem segundo ideias, interesses e representações de natureza política. Afasta-se, assim, um conceito naturalista, étnico ou rácico de povo caracterizado por origem, língua e/ou cultura comum.⁵⁰⁴

Esse povo político seria o titular do poder constituinte, abandonando-se o “mito da subjectividade originária (povo, nação, Estado) que acompanhou quase sempre a teoria da titularidade do poder constituinte.”⁵⁰⁵

Portanto, o aprofundamento da integração europeia, seja na adoção de maior supranacionalidade baseada em modelos federais, seja na adoção de uma futura Constituição, não depende da existência de um *demos* europeu entendido como uma nação, mas do alcance de uma identidade europeia baseada na cidadania europeia, em uma cultura democrática comum e em um espaço político efetivamente europeu ainda a ser criado.⁵⁰⁶

Nesse sentido, mesmo diante da não criação de um espaço público europeu pelos políticos ou pelos juristas, “é apenas em torno de um sentimento de pertença comum, de uma vontade de viver em conjunto, que a sociedade civil se tornará uma sociedade democrática europeia.”⁵⁰⁷ Todavia, a Europa caminha, ainda que de marcha lenta, rumo à criação de um direito comum, e que pode servir de

⁵⁰⁴ CANOTILHO, 2003, p. 75.

⁵⁰⁵ Ibidem, p. 75.

⁵⁰⁶ Reforçando a ideia da inexistência de um espaço público europeu, Delmas-Marty cita Dominique Wolton, para quem: “há um espaço econômico e, progressivamente, um espaço jurídico e político, mas o espaço público não existe no sentido de um ‘espaço onde se faz o intercâmbio dos discursos, na maior parte das vezes contraditórios, dos diferentes atores sociais, religiosos, culturais e políticos que compõem uma sociedade.’” In: WOLTON, Dominique. *La nation: il n’y a pas d’escape public européen*, in *L’esprit de l’Europe*, sob a direção de Antoine Campagnon e Jacques Seebacher, Paris: Flammarion, 1993, Vol. 2, *Mots et choses*, pp. 125 e ss. *Apud* DELMAS-MARTY, Mireille. *Três Desafios para um Direito Mundial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 177.

⁵⁰⁷ DELMAS-MARTY, Mireille. *Op. Cit.*, p. 178.

experiência, exemplo, e fornecer subsídios para o início da construção de um direito mundial.⁵⁰⁸

2. A democracia do porvir:⁵⁰⁹ alternativas para uma União mais democrática

A democracia liberal contemporânea constitui-se de um conjunto de regras e instituições que permitem a mais ampla participação da maioria dos cidadãos na escolha dos seus representantes, os quais tomarão as decisões políticas que afetam toda a comunidade.⁵¹⁰ Esse conjunto de regras e instituições inclui um governo eleito por meio de eleições livres e diretas, das quais participem todos os cidadãos, sem qualquer tipo de discriminação, e onde o voto de cada um possua o mesmo valor; ainda, inclui liberdade de expressão, consciência e associação política; e, por fim, a possibilidade de se opor ou de compor o governo.⁵¹¹ Essa forma de democracia liberal, consolidada pelo modelo representativo, é um fenômeno político do final do século XX.⁵¹²

A democracia liberal, porém, não teria conseguido, em sua realização, cumprir suas três principais promessas: a participação política, ou seja, o envolvimento geral do povo por meio dos seus representantes nas decisões que afetam toda a comunidade; a responsabilidade política do governo; e a liberdade para protestar e reformar.⁵¹³

⁵⁰⁸ DELMAS-MARTY, Mireille. *Op. Cit.*, p. 194.

⁵⁰⁹ O termo democracia do porvir é utilizado por Derrida para definir uma ideia de democracia que ainda não está dada, mas algo ainda para se pensar e por surgir. (Não algo que certamente chegará amanhã, não a democracia (nacional e internacional, estatal ou trans-estatal) *futura*, mas sim uma democracia que deve ter a estrutura da promessa – e em consequência, a memória daquilo que mantém o porvir, aqui e agora). “*no algo que llegará ciertamente mañana, no la democracia (nacional e internacional, estatal o trasestatal) futura, sino una democracia que debe tener la estructura de la promesa – y en consecuencia la memoria de aquello que sostiene el porvenir, aquí y ahora.*” DERRIDA, Jacques. *El otro cabo. La democracia, para otro día*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 1992, p. 64.

⁵¹⁰ HELD, David. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Stanford University Press, 1995, p. 12.

⁵¹¹ Ainda conforme Hoskyns e Newman, as características básicas de um modelo democrático liberal seriam: liberdade de opinião, expressão e associação; sufrágio universal; pluralidade partidária e possibilidade de escolha dos representantes; e separação de poderes. In: HOSKYNS, Catherine; NEWMAN, Michael. (editors). *Op. Cit.*, p. 5.

⁵¹² HELD, 1995, p. 12.

⁵¹³ Ibidem, p. 13.

O fracasso na realização desses objetivos estaria evidenciado pela existência de uma significativa “cidadania passiva”, ou seja, um grande número de cidadãos que deliberadamente não participam da vida política do país, sequer pelo voto; e ainda, por substanciais restrições estruturais da ação estatal que impedem reformas sociais como, por exemplo, a impossibilidade do Estado de impedir a saída de capital para fora de suas fronteiras; e, por fim, pela erosão e substituição das instituições parlamentares por centros de poder não eleitos, tipificados pela expansão das autoridades burocráticas e das funções de representantes não escolhidos pelo povo.⁵¹⁴

Em que pese serem essas críticas oriundas na sua maioria de teóricos marxistas,⁵¹⁵ elas são de pronto verificáveis no atual contexto da União Europeia. Com efeito, o interesse e o comparecimento dos cidadãos às eleições para o Parlamento Europeu vêm caindo pleito após pleito; ademais, as Instituições europeias falharam ao tentar obter a estabilidade das economias da zona do euro, por ausência de um controle mais efetivo sobre as economias nacionais; e, por fim, o Parlamento Europeu ainda perde em força decisória para os órgãos burocráticos de execução das políticas europeias, fenômeno evidenciado pela força da comitologia, e para as demais instituições não eleitas diretamente pelo povo, como o Conselho.

Na União Europeia, assim como nos Estados que a compõem, as exigências da participação democrática, a efetividade do controle político e os objetivos do processo decisório democrático foram insuficientemente resolvidos pela tradição democrática liberal.⁵¹⁶ Os problemas democráticos dos Estados, portanto, expandiram-se para além das suas fronteiras e se repetem na União que foi formada.

Ademais, a criação de organizações “quase-supranacionais”, como a União Europeia, afirma Held, traz outras dificuldades oriundas da natureza da legitimidade democrática de suas decisões, uma vez que restringem o âmbito decisório nacional.

⁵¹⁴ HELD, 1995, p. 13.

⁵¹⁵ Held cita a ideia do teórico marxista Callinicos segundo a qual a democracia liberal hoje existente “*fails to deliver on any of these promises*”. In: CALLINICOS, A. *The Revenge of History: Marxsim and the East European Revolutions*. Cambridge: Polity Press, 1991. *Apud* HELD, 1995, p. 13.

⁵¹⁶ Ibidem, p.15.

Por esse motivo, as decisões supranacionais e os seus resultados políticos levantam questões que desafiam o conceito clássico do modelo democrático do Estado moderno e tornam problemática a ideia de uma comunidade de Estados que se autogoverna e determina o seu próprio futuro.⁵¹⁷

A teoria da democracia liberal foca-se no mecanismo que legitima o governo nacional pela representação, obtida regularmente por meio de eleições periódicas, para tomar decisões políticas dentro do seu território que afetam apenas o conjunto dos seus representados. Todavia, a partir do momento em que as decisões são tomadas por uma organização internacional, fora desse mecanismo tradicional e cujos efeitos são sentidos além das fronteiras estatais, a teoria democrática liberal construída para o Estado nacional não consegue fornecer o suporte teórico adequado.

Nesse sentido, tendo em vista que cada vez mais áreas substanciais da atividade humana são progressivamente organizadas em níveis regionais e globais, “o destino da democracia e, em particular, o do Estado-Nação independente e democrático, está repleto de dificuldades”.⁵¹⁸ Seria necessário, portanto, a construção de um novo modelo democrático, cosmopolita, para ser aplicado à atual realidade mundial globalizada e regionalizada.

A proposta de um modelo de democracia cosmopolita consiste na extensão e no aprofundamento da democracia entre as nações, as regiões, e todos os sistemas globais (*global networks*). Esse modelo pressupõe o desenvolvimento de capacidade administrativa e recursos políticos independentes em nível regional e global, como complemento aos recursos políticos consolidados em âmbito local e nacional. É necessário o reforço da capacidade administrativa e do controle político em Instituições regionais como a União Europeia. A democracia cosmopolita, todavia, não implica na diminuição da capacidade dos Estados, mas sim procura sedimentar e desenvolver instituições democráticas em nível regional e global como um necessário complemento às instituições nacionais.⁵¹⁹

⁵¹⁷ HELD, David. *Models of Democracy*. 3ª ed. Stanford: Stanford University Press, 2006, p. 292.

⁵¹⁸ “the fate of democracy, and of the independent democratic nation-state in particular, is fraught with difficulty.” Ibidem, p. 293.

⁵¹⁹ Ibidem, p. 305.

Não se pretende a substituição dos Estados-nação pelas novas Instituições políticas internacionais, mas a coexistência delas com o atual sistema de Estados. As novas Instituições internacionais criadas, porém, suplantariam os Estados em ramos claros e definidos de atividades que geram consequências transnacionais e internacionais, incapazes de ser administradas apenas no âmbito nacional.

Além do aspecto formal consistente na criação de novas instituições democráticas internacionais, a construção democracia cosmopolita exige, principalmente, amplas vias de participação e deliberação popular no processo decisório regional e global. Para isso ser possível, para que a democracia seja efetiva não apenas em um limitado e determinado território geográfico, mas estendida para a comunidade internacional, ela não deve ser apenas preocupação nacional, mas internacional.

Nesse sentido, dois requisitos se mostram fundamentais: primeiro, que o sistema de controle democrático de questões transnacionais seja reestruturado e aperfeiçoado. Assim, questões que fogem do controle do Estado nacional, como política monetária, regulação de mercado, política ambiental e de segurança, seriam submetidas às instituições internacionais, ampliando o controle democrático para além das fronteiras nacionais. Segundo, que o papel das agências regulatórias e funcionais seja repensado, para que possam expressar uma mais coerente e efetiva posição acerca dos interesses públicos.⁵²⁰ Uma política cosmopolita precisaria estabelecer uma abrangente rede de fóruns de discussão democráticos cobrindo cidades, Estados, regiões, até alcançar o mais amplo espaço transnacional. Ademais, seria necessária a criação de uma efetiva e responsável capacidade política, administrativa e regulatória, em âmbito global e regional, para complementar a de âmbito nacional.⁵²¹

O modelo de democracia cosmopolita, por manter o reconhecimento e a importância do Estado-nação e, concomitantemente, estabelecer um campo de atuação do governo internacional que implica a limitação da soberania desse mesmo Estado, mostra-se de aplicação possível no atual estágio de integração da União Europeia, no qual os Estados não aceitam abrir mão de maior parcela de sua

⁵²⁰ HELD, 2006, p. 305

⁵²¹ Ibidem, p. 306.

soberania; é necessária, porém, maior concentração de poder regulatório em âmbito supranacional. Todavia, a implementação da democracia cosmopolita também exigiria a criação de um espaço europeu de discussão política, viabilizado pela uniformização do processo eleitoral europeu e pelo reforço da responsabilidade política e do controle das suas Instituições, exercido pelo Parlamento Europeu, cujas decisões devem ser reconhecidas e aceitas como fontes legítimas e independentes de regulamentação regional e internacional.⁵²²

Não é consenso, todavia, a possibilidade da democracia passar do Estado-nação ao nível internacional. E o exemplo dessa impossibilidade seria, justamente, a União Europeia, onde até existiriam elementos estruturantes de uma democracia, como eleições populares e um parlamento, mas, apenas “*pro forma*”, sendo que, “todos os observadores concordam que permanece um gigantesco ‘déficit democrático’”.⁵²³ Conforme esse entendimento, as decisões relevantes em nível europeu seriam tomadas principalmente pelas elites políticas e burocráticas, em negociações que privilegiam os interesses dos mercados nacionais e internacionais, e os processos democráticos apenas ratificariam os resultados sem, porém, qualquer possibilidade de ingerência sobre esses mercados.⁵²⁴

Entre as dificuldades existentes para estender a democracia para além do Estado nacional, é enfatizada a remota possibilidade de obter-se, em âmbito internacional, um controle popular próximo do controle já existente nos países democráticos. Entre os problemas a serem resolvidos para o alcance desse controle estão: a criação de instituições políticas internacionais capazes de proporcionar eficiente participação, influência e controle político; a ampliação do acesso às informações e do interesse popular sobre as organizações políticas internacionais (e mesmo sobre as locais); a criação de um espaço público internacional para discussão das alternativas políticas; e o estímulo da competição política internacional entre partidos e candidatos a representantes dos vários povos envolvidos. Apesar dessa constatação, reconhece-se que em todos os países

⁵²² HELD, 2006, p. 306.

⁵²³ DAHL, Robert A. *Op. Cit.*, p. 130.

⁵²⁴ *Ibidem*, p.130.

democráticos, e talvez em todas as organizações internacionais, “há bastante espaço para mais democracia”.⁵²⁵

O atentado terrorista de 11 de setembro de 2001 na cidade de Nova Iorque, que transformou a segurança na maior preocupação dos Estados em escala mundial, trouxe a certeza de que não é mais possível defender as liberdades domésticas com cercas, isolando-se o próprio país do resto do mundo e cuidando exclusivamente dos seus afazeres domésticos. Em um mundo globalizado, onde o destino de qualquer um, em qualquer lugar, determina e é determinado pelo destino dos outros, de nada adianta haver democracia em um único país ou em um seleto grupo de países. Os destinos da democracia e da liberdade são definidos, atualmente, em âmbito global, e somente nesse nível podem ser defendidos e protegidos de modo eficiente e permanente.⁵²⁶

Seria possível e necessário, portanto, expandir a democracia para acima do âmbito das nações. Tarefa que deve ser enfrentada pela União Europeia, repetindo o feito do Estado-nação que, no decorrer de seu progresso uniu, definiu e fixou, em um território determinado, o poder com a política. Esse casamento entre poder e política, e o próprio Estado-nação onde foi celebrado, estão sofrendo ataques internos, consistentes na dificuldade de lidar com movimentos políticos domésticos e até separatistas, e também externos, diante do aumento da gama de assuntos transnacionais de solução possível somente em âmbito internacional. Assim, o desafio atual da “recente federação europeia seria assumir a tarefa de repetir o feito realizado pelo Estado-nação no início da modernidade: a de religar poder e política, atualmente separados e navegando em direções opostas.”⁵²⁷

A União europeia, porém, não pode vir a ser um Estado-nação ampliado, da mesma forma que os Estados não foram ampliações de propriedades feudais, paróquias ou municipalidades. Do mesmo modo, as atuais instituições políticas não podem ser repetidas em uma comunidade de nações. Seja porque foram forjadas na medida para o Estado-nação e não comportam uma simples ampliação em escala, por exemplo, mundial; seja porque as que já existem são resistentes às ampliações

⁵²⁵ DAHL, Robert A. *Op. Cit.*, p. 131.

⁵²⁶ BAUMAN, Zygmunt. *Europa*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006, p. 37.

⁵²⁷ *Ibidem*, p. 131-132.

ou mudanças estruturais. A mudança deve ser qualitativa e não apenas quantitativa.⁵²⁸

A Europa está caminhando, mesmo que lenta e vacilante, para a uma forma embrionária de Estado semelhante, mas não igual, ao Estado-nação soberano e democrático, o qual conseguiu condensar os sentimentos de pertencimento, responsabilidade e futuro comuns com a disposição de obter o bem-estar de seus integrantes e de encontrar soluções pacíficas para os conflitos que surgem. Entretanto, o maior obstáculo no caminho do Estado europeu são justamente os seus próprios Estados-membros, que relutam em “abandonar o que ainda lhes resta da antiga soberania plena.”⁵²⁹

O sucesso da caminhada europeia e a superação do Estado nacional serão alcançados por meio da democracia, consubstanciada pela efetiva participação política dos cidadãos. Nesse sentido,

a ordem democrática não tem necessidade inerente de se enraizar mentalmente na “nação” como comunidade pré-política de destino compartilhado. A força do Estado democrático constitucional reside precisamente em sua capacidade de fechar os buracos da integração social por meio da participação política de seus cidadãos.⁵³⁰

Um dos valores mais destacados e definidores da Europa é a democracia. A efetiva integração talvez seja a maior aventura a ser enfrentada pela Europa, e empregar os valores e a experiência política e ética de autogoverno democrático que ela adquiriu em sua história pode possibilitar a criação de uma comunidade humana universal e totalmente inclusiva. “Só com a realização de tal comunidade é que a missão da Europa pode ser concluída. Só dentro de tal comunidade os valores que iluminam as ambições e buscas europeias podem estar realmente seguros.”⁵³¹

Partindo-se da ideia Kantiana da busca por um Estado jurídico cosmopolita,⁵³² é possível uma interpretação da União Europeia concebida como “um passo

⁵²⁸ BAUMAN, Zygmunt. *Op. Cit.*, p. 135.

⁵²⁹ Ibidem, p. 136.

⁵³⁰ HABERMAS, Jürgen. *The postnational constellation: political essays*, trad. de Max Pensky (Polity, Cambridge, 2001), p. 76. *Apud* BAUMAN, Zygmunt. *Op. Cit.*, p. 132.

⁵³¹ BAUMAN, Zygmunt. *Op. Cit.*, p. 142.

⁵³² Segundo Habermas, Kant considerava o modelo de Confederação de Estados como uma etapa no caminho da busca por uma integração contínua dos povos. In: HABERMAS, 2012, p. 40.

decisivo no caminho para uma sociedade mundial constituída politicamente.”⁵³³ O surgimento da União representa, de fato, uma nova maneira de construir o mundo por meio de uma governança global, em um nível superior ao dos Estados, e que serve de exemplo e incentivo para a promoção de outros blocos de integração regional.⁵³⁴ Entretanto, devido à crise econômica que atingiu o continente, o debate sobre o futuro da Europa reduziu-se à busca de soluções para a recuperação econômica e a manutenção do seu Estado de bem-estar social, deixando-se de lado a dimensão política da integração e, também, o projeto de uma Constituição, que garantiria à União “a força civilizadora da juridificação democrática.”⁵³⁵

3. A União Europeia e o Estado do bem-estar social

O período de franca expansão do estado do bem-estar social, ocorrido entre o final dos anos 1940 e meados dos anos 1970⁵³⁶ coincide com o período inicial de formação da União Europeia. “Ao final dos cerca de 30 anos do próspero e redistributivo pós-Segunda Guerra Mundial, praticamente todos os países da Europa ocidental e nórdica já incorporavam ‘estados do bem-estar social’ como fatos normais da vida social.”⁵³⁷ É possível afirmar-se, portanto, que as primeiras comunidades europeias que mais tarde formariam a União Europeia, já nascem sob o primado do estado do bem-estar social, e no decorrer de sua formação sempre procuraram mantê-lo e desenvolvê-lo conjuntamente com a unificação econômica e política dos seus países membros.

O estado do bem-estar social é aquele que garante “tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como

⁵³³ HABERMAS, 2012, p. 40.

⁵³⁴ MONTobbio, Manuel. Metamorfosis y segundo rapto de Europa. *Claves de razón práctica*. Nº 196, outubro/2009, p. 82.

⁵³⁵ HABERMAS, 2012, p. 41.

⁵³⁶ De acordo com Kerstenetzky, é possível verificar-se na literatura três grandes fases de desenvolvimento do estado do bem-estar social. A primeira fase, formativa, teve início no final do século XIX, notadamente na Alemanha de Bismarck (1871) e estendeu-se até o final da Primeira Guerra Mundial. A segunda fase, de consolidação, ocorreu no período entreguerras. E, finalmente, a terceira fase, ou período de franca expansão, conhecido como *golden age*, que foi do final da década de 1940 até meados da década de 1970. In: KERSTENETZKY, Celia L. *O Estado do Bem-estar Social na Idade da Razão: A reinvenção do Estado Social Moderno no Mundo Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 16.

⁵³⁷ KERSTENETZKY, Celia L. *Op. Cit.*, p.6.

caridade, mas como direito político.”⁵³⁸ Logo, mais do que uma mera função assistencialista, a realização do bem-estar social pelo Estado, atualmente, é reivindicada pelos cidadãos como um direito que garante a cidadania, e é compreendida como uma efetiva conquista da civilização⁵³⁹ que, portanto, não admite retrocessos.⁵⁴⁰

Foi desenvolvida, assim, uma conceituação do bem-estar social como responsabilidade do Estado e condição necessária para garantir direitos sociais geradores de cidadania, segundo a qual, o bem-estar social é “um direito absoluto a certo padrão de civilização que é condicional apenas à contrapartida de obrigações gerais de cidadania.”⁵⁴¹ O alcance da “cidadania social” seria o marco da modernização da política que alteraria a característica da desigualdade intrínseca ao mercado nas democracias ocidentais. O bem-estar social, portanto, ao constituir-se como um conjunto de direitos sociais torna-se, por si próprio, um direito social ampliado.⁵⁴²

Uma definição clássica de Estado de bem-estar social reconhece três modelos básicos, baseados no modo de distribuição dos benefícios: residual, industrial e institucional.⁵⁴³ No modelo residual, os programas estatais garantidores

⁵³⁸ WILENSKI, H. L. *The Welfare State and equality*. Berkeley: University of California Press, 1975 *apud* BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007a, p. 416.

⁵³⁹ BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007a, p. 418.

⁵⁴⁰ De acordo com Huber e Stephens, Wilensky, juntamente com Pampel e Williamson, explicava o crescimento do Estado do bem-estar social através de uma “lógica do industrialismo”, segundo a qual, tal crescimento é um produto do desenvolvimento econômico e das suas consequências demográficas e na organização social. In: HUBER, Evelyn; STEPHENS, John D. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: The University of Chicago Press, 2001, Kindle Edition, p. 260 de 5871.

⁵⁴¹ MARSHALL, T. H. *Citizenship and Social Class*. In: MANZA, J.; SAUDER, M. (eds.). *Inequality and Society*. New York: W.W. Norton and Co., 2009, p. 153 *apud* KERSTENETZKY, Celia L. *Op. Cit.*, p. 27.

⁵⁴² BROOKS, Clem; MANZA, Jeff. *Why Welfare States Persist: The Importance of Public Opinion in Democracies*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007, p. 1.

⁵⁴³ Baseada na tipologia clássica de Titmuss, Esping-Andersen classificou em três tipos os regimes de Estado do bem-estar social. O primeiro seria o “*welfare state* liberal”, no qual há reduzidas transferências universais e modestos planos de previdência social. A assistência é restrita aos efetivamente pobres com regras restritivas e estigmatizantes. Seria o modelo adotado pelos Estados Unidos da América, Canadá e Austrália. O segundo modelo é o dos “*welfare states* conservadores e fortemente corporativistas”, no qual há o predomínio das diferenças de status, e os direitos são concedidos de acordo com esse status. Seria o adotado por Áustria, França, Alemanha e Itália. Por fim, há o regime do *welfare* social-democrata, onde vigora o universalismo, e os sistemas de seguros atingem todos os segmentos sociais. Todos são contribuintes e beneficiários do sistema ao mesmo tempo. Adotado nos países escandinavos. In: FIORI, José L. *Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, p. 6. Texto Disponível em: <www.iea.usp.br/artigos>. Acesso em: 27 out 2012.

do bem-estar apenas entram em ação quando as instituições garantidoras naturais, mercado e família, falham. É o modelo adotado pelos Estados Unidos da América. No modelo industrial, os benefícios são distribuídos de acordo com o desempenho e a produtividade laboral, atuando, assim, em conjunto com o mercado. É o modelo alemão. Esses dois primeiros modelos, portanto, reservam aos programas e às políticas estatais garantidoras do bem-estar social um papel subsidiário, e só entram em ação quando o mercado e a família não conseguem assegurar o mínimo de sobrevivência às pessoas. Já no terceiro modelo, o institucional, desenvolvido na Inglaterra, as instituições estatais garantidoras do bem-estar social ocupam a posição central no sistema, provendo serviços universais de acordo com as necessidades sociais.⁵⁴⁴

No decorrer do seu desenvolvimento, as políticas estatais voltadas a garantir maior bem-estar social foram substituindo, progressivamente,

a concepção paternalista e “caridosa” das medidas sociais baseadas muitas vezes em critérios de dependência institucional ou pessoal, em favor da defesa de um novo tipo de direitos, os direitos sociais, que acabaram integrando-se aos direitos liberais e democráticos nos marcos constitucionais durante as décadas seguintes.⁵⁴⁵

Essa efetiva consolidação jurídica dos direitos sociais que integram o direito do bem-estar social ocorreu com a sua normatização pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seus artigos 22 a 28.⁵⁴⁶ A inclusão dos direitos sociais, políticos e culturais na declaração de 1948 “inovou ao prever, de forma inédita, que não há liberdade sem igualdade, e que não há igualdade sem liberdade.”⁵⁴⁷ Do mesmo modo, a Carta dos Direitos Fundamentais da União

⁵⁴⁴ TITMUSS, R. *Social Policy: An Introduction*. New York: Pantheon Books, 1974. Apud KERSTENETZKY, Celia L. *Op. Cit.*, p. 96.

⁵⁴⁵ “la concepción paternalista y “caritativa” de las medidas sociales basadas muchas veces en criterios de dependencia institucional o incluso personal, en favor de la defensa de un nuevo tipo de derechos, los derechos sociales, que acabarán integrándose junto a los derechos liberales y democráticos en los marcos constitucionales durante las décadas siguientes”. COLL, Ferran R. *Las Democracias: Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar*. Barcelona: Editorial Ariel, 1990, p. 130.

⁵⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf> Acesso em: 2 nov. 2012.

⁵⁴⁷ PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 79.

Europeia assegurou o direito ao bem-estar social, notadamente, em seus artigos 33º a 35º.⁵⁴⁸

A concepção do bem-estar social como direito fundamental e responsabilidade estatal não resiste, todavia, a críticas e constantes tentativas de sua eliminação, principalmente em períodos de crises econômicas que por vezes assolam os Estados que a adotam. Nesses momentos de debilidade econômica, os principais argumentos contra a realização do bem-estar social pelo Estado são o seu custo excessivo aos cofres públicos e o déficit que causa às contas públicas. Argumentos, todavia, oportunistas que, apesar de eventualmente refletirem uma situação momentânea delicada, não levam em consideração os principais e mais importantes benefícios trazidos a longo prazo às nações que adotaram o bem-estar social, como a redução da miséria, da pobreza e das desigualdades sociais. Benefícios que, uma vez superada a crise econômica momentânea, permanecem como uma conquista duradoura.⁵⁴⁹ O Estado do bem-estar social comporta, todavia, ajustes e reformas que visam sua viabilidade, eficiência e continuidade.

A adoção do bem-estar social pelos países da União Europeia foi diretamente responsável pela redução dos seus níveis de pobreza absoluta, ocorrida durante as décadas de 1980 e 1990.⁵⁵⁰ A efetividade das políticas sociais, concretizada na estrutura de proteção social criada e na redistribuição de renda, foi decisiva para tanto. Países que adotaram políticas de bem-estar social reduziram significativamente a pobreza e as desigualdades sociais.⁵⁵¹ A adoção do Estado do bem-estar social objetivava não apenas a adoção de políticas sociais, mas ia além, como um verdadeiro “mecanismo de integração social, de erradicação das

⁵⁴⁸ UNIÃO EUROPEIA. Carta Dos Direitos Fundamentais Da União Europeia. *Op. Cit.*, Artigos 33º a 35º.

⁵⁴⁹ BROOKS, Clem; MANZA, Jeff. *Op. Cit.*, p. 2.

⁵⁵⁰ Em 45 anos, do final da II Guerra Mundial até a década de 1990, a Europa saiu da destruição completa e da miséria generalizada, para um bem estruturado Estado de bem-estar social que erradicou a pobreza absoluta. Ao final da guerra a média de calorias ingeridas por um europeu era inferior a 1500 diárias; e a principal ocupação de milhares de europeus era conseguir alimento diariamente. O problema da habitação também era gravíssimo, em todos os países da Europa ocidental mais de 25% das casas civis estavam destruídas. Na Alemanha a situação era pior, em Dusseldorf 93% das casas estavam inabitáveis. In: MAMMARELLA, Giuseppe. *Op. Cit.*, p. 6.

⁵⁵¹ BROOKS, Clem; MANZA, Jeff. *Op. Cit.*, p. 3.

diferenças de classe e de construção nacional”⁵⁵², tendo sido muito bem sucedido em todos esses aspectos.

O Estado do bem-estar social representou uma das maiores conquistas da democracia nos países capitalistas ocidentais que em seu apogeu viveram os chamados “anos dourados”.⁵⁵³ O desenvolvimento do Estado social constituiu as estruturas do Estado constitucional democrático, e continua a impulsionar o avanço do sistema político, “em relação ao qual não existe nenhuma alternativa em sociedades semelhantes a nossa – seja no que se refere às funções preenchidas pelo Estado social, seja em relação às exigências normativas, às quais ele faz jus”.⁵⁵⁴

Esse hoje discutido sistema de bem-estar social europeu, mesmo após o início da atual crise econômica, mantém apenas 16,3% da população da União Europeia em risco de pobreza, de acordo com dados da Comissão Europeia de 2009, considerando que não há registro de pessoas em situação de indigência.⁵⁵⁵ Essa porcentagem é pequena quando comparamos esses dados, por exemplo, com os da América Latina que, conforme o *Panorama Social de América Latina 2011*, elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), possui 30,4% da população vivendo em situação de pobreza, sendo que outros 12,8% estão abaixo da linha da pobreza e vivem em situação de indigência.^{556,557}

⁵⁵² ESPING-ANDERSEN, Gosta. *O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 35. São Paulo, 1995, p. 107. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n35/a04n35.pdf>> Acesso em: 12 dez. 2012.

⁵⁵³ HOBBSBAWM, Eric J. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2ª ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2012, p. 253.

⁵⁵⁴ HABERMAS, Jürgen. *Diagnósticos do Tempo: seis ensaios*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005, p. 23.

⁵⁵⁵ UNIÃO EUROPEIA. European Commission. Eurostat. *Estatísticas da repartição do rendimento*. Dados de setembro de 2011. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Income_distribution_statistics/pt> Acesso em: 24 out. 2012.

⁵⁵⁶ CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2011*. p. 16. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf>. Acesso em: 24 out. 2012.

⁵⁵⁷ Um dos critérios utilizados para definir a linha de pobreza é a renda familiar *per capita*. Se a renda familiar *per capita* for igual ou inferior a meio salário mínimo, o indivíduo é considerado pobre. Se a renda familiar *per capita* for inferior a um quarto do salário mínimo, o indivíduo é considerado indigente. De acordo com Loureiro e Suliano, “a linha de indigência considera as pessoas que conseguem adquirir, com sua renda monetária, uma cesta de alimentos com a quantidade de calorias mínimas para sua sobrevivência. Essa linha estabelece um valor absoluto, ou seja, as pessoas abaixo dela são consideradas indigentes ou extremamente pobres. A linha de pobreza corresponde ao valor da linha de indigência acrescido de valor monetário correspondente a outras despesas

Passado o período dourado, todavia, os sistemas previdenciários europeus continentais, em conjunto com o sistema de saúde, tornaram-se os fatores que mais oneraram o gasto público estatal.⁵⁵⁸ O gasto médio social nos países da União Europeia representa pouco mais de 17% do total do seu PIB.⁵⁵⁹ Por esse motivo, todos os países europeus que possuem um sistema de seguridade social muito oneroso para as finanças públicas discutem, atualmente, propostas de redimensionamento desse modelo.⁵⁶⁰

Os ajustes nos modelos de bem-estar social, porém, estão sendo levados a cabo pelos Estados-membros da União Europeia de forma individual, isolada, sem um comando central e sem discussões perante os órgãos comunitários como o Parlamento Europeu, deixando na maioria das vezes a população à margem das discussões, mesmo sendo ela a parte mais interessada e atingida pelas mudanças implementadas. Não bastasse a ausência de debate em âmbito europeu, alguns governos de Estados-membros como França, Reino Unido, Holanda e Alemanha têm implementado mudanças unilaterais no seu sistema de bem-estar social sem viabilizar qualquer participação popular, de sindicatos, ou de outras entidades da sociedade civil, sob o argumento da necessidade de serem obtidos resultados rápidos e eficientes.⁵⁶¹

Esses ajustes unilaterais que afetam direitos sociais conquistados pela população europeia durante várias décadas não raro são definidos pelos Chefes de Estado e de governo em âmbito europeu, notadamente por meio do Conselho Europeu, e praticamente impostos perante os parlamentos nacionais, sob o argumento de que são necessários para a sobrevivência do euro, da União Europeia, e do próprio Estado nacional. O modo de implementação dessas reformas, sem discussão e participação decisiva seja dos parlamentos nacionais, seja do Parlamento Europeu, expõe o déficit democrático das decisões tomadas, e

básicas, tais como vestuário, transporte e habitação. As pessoas com renda abaixo dessa linha são consideradas pobres.” In: LOUREIRO, André O. F.; SULIANO, Daniel C. *As principais linhas de pobreza utilizadas no Brasil*. Nota Técnica nº 38 do Governo do Estado do Ceará. Agosto de 2009. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/notas_tecnicas/NT_38.pdf> Acesso em 28 nov. 2012.

⁵⁵⁸ REGINI, Marino. *Modelli di Capitalismo: Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*. Seconda edizione. Milano: Editori Laterza, 2003, p. 24.

⁵⁵⁹ KERSTENETZKY, Celia L. *Op. Cit.*, p. 155.

⁵⁶⁰ REGINI, Marino. *Op. Cit.*, p. 24.

⁵⁶¹ Ibidem, p. 25.

fomenta as recentes manifestações populares, algumas violentas, em países como Grécia, Espanha e Portugal.

A impossibilidade de uma mais ampla discussão dessas medidas fora do Conselho Europeu agrava o problema do déficit democrático, deixando evidente a total incapacidade da União Europeia em debater e definir políticas de reforma do Estado bem-estar social com os maiores interessados, os seus cidadãos, notadamente, no Parlamento Europeu, local que seria o mais adequado para as deliberações nesse sentido.

4. Rumo à Federação Europeia?

A delicada situação econômica de países da zona do Euro, como Grécia e Espanha, por exemplo, tem levado à opinião generalizada de que a crise da Europa seria uma crise em razão da adoção da moeda única, uma crise do euro. O problema, porém, não seria da moeda única em si, mas a maneira como ela foi implementada, sem a necessária adoção de uma política econômica e financeira integrada desde o seu início.⁵⁶² Assim como o mercado comum europeu, que foi desenvolvendo-se muito em razão de suas forças e impulsos próprios, os governantes europeus pensavam que a integração econômico-financeira, e posteriormente a política, seriam obtidas naturalmente com a adoção do euro, no decorrer dos anos. Porém, a ausência de um acordo entre os Estados-membros sobre a unificação da política econômico-financeira, que não foi alcançado no início da implementação do euro, permanece até o momento.

A atual crise financeira, que cresceu e tornou-se uma verdadeira crise de Estados, reflete o “defeito de nascença de uma união política que estacou a meio caminho”, ou seja, a adoção de uma moeda comum não veio acompanhada da instituição de competências, em nível europeu, que possibilitassem a coordenação eficaz das políticas econômicas dos Estados-membros.⁵⁶³ A união política europeia final, da maneira como foi imaginada, não poderia nunca ser alcançada, pois, “não se constrói uma casa comum – a fantasmagórica ‘união política’, cuja arquitetura

⁵⁶² COHN-BENDIT, Daniel; VERHOFSTADT, Guy. *Por Europa!* Madrid: Biblioteca Nueva, 2012, p. 33.

⁵⁶³ HABERMAS, 2012, p. 127.

nunca foi definida – começando pelo teto – pela moeda. É o Estado que cria a moeda, não vice-versa.”⁵⁶⁴

É praticamente impossível imaginar-se que uma moeda única possa sobreviver sem uma autoridade central para impor políticas fiscais e econômicas para sustentá-la. A existência de 17 países na zona do euro com ministros de finanças, políticas econômicas, e bancos centrais distintos, decidindo os rumos de suas economias individualmente, não se compatibiliza com uma moeda única;

quicá possam existir Estados sem moeda, mas não uma moeda sem Estado. Sem uma autoridade pública única suficientemente forte e confiável para impor a disciplina e a solidariedade, uma moeda está condenada a desaparecer.⁵⁶⁵

A permanência do Estado do bem-estar social europeu também é colocada em risco na ausência de um governo supranacional centralizado. A eliminação das barreiras para a mobilidade dos meios de produção gera uma guerra fiscal entre os Estados-membros, que diminuem seus impostos no intuito de mantê-los e recebê-los, e isso “cria incentivos para que os Estados cortem suas fontes de receita e ponham em risco as conquistas alcançadas nas políticas sociais.”⁵⁶⁶ Situação que poderia ser evitada com a existência de uma autoridade central.

A crise europeia, portanto, não é apenas uma crise econômico-financeira, mas também uma crise do processo de integração, que precisa ser aprofundado para viabilizar a moeda única e garantir o próprio futuro da União. A crise do euro, assim, pode ser o impulso, doloroso, mas necessário, para a continuidade da integração europeia rumo à essencial união política, e que parecia estagnada.⁵⁶⁷

A continuidade da integração para a manutenção e garantia do euro, porém, implica em uma nova cessão de soberania dos Estados-membros para a União, notadamente, no campo talvez mais sensível e característico da soberania de uma

⁵⁶⁴ “non si costruisce una casa comune – la fantomatica ‘unione politica’, mai definita nella sua architettura – partendo dal tetto – la moneta. È lo Stato che batte moneta, non vice versa.” In: LETTA, Enrico; CARACCILO, Lucio. *Op. Cit.*, p. 21.

⁵⁶⁵ “quizás puedan existir Estados sin moneda, pero no una moneda sin Estado. Sin una autoridad pública única suficientemente fuerte y creíble como para imponer la disciplina y la solidaridad, una moneda está condenada a desaparecer.” COHN-BENDIT, Daniel; VERHOFSTADT, Guy. *Op. Cit.*, p. 34.

⁵⁶⁶ “crea incentivos para que los Estados recorten sus fuentes de ingresos y pongan en peligro las conquistas alcanzadas en las políticas sociales.” SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. *Op. Cit.*, p. 111.

⁵⁶⁷ LETTA, Enrico; CARACCILO, Lucio. *Op. Cit.*, p. 27.

nação, que seja, a condução de sua política econômica. Evidentemente, essa cessão de soberania continua sendo hoje tão evitada e indesejada pelos governos nacionais como quando da criação do euro. Todavia, o cenário econômico delicado e as ameaças de fracasso da moeda e da própria União podem, mesmo que a contragosto dos Estado-membros, forçar uma nova postura. A adoção da moeda única, mais do que trazer uma natural unificação das políticas econômico-financeiras, pode trazer finalmente a federalização da União Europeia.

A crise do euro também pode ser entendida como uma crise de confiança internacional na moeda europeia. Países como Estados Unidos e Japão possuem dívidas públicas mais elevadas do que os países europeus, mas mesmo assim mantêm suas moedas isentas de grandes ameaças. Isso porque ambos os países possuem um Estado e um governo sólido que garantem suas moedas, fazendo com que ninguém duvide de sua capacidade de gerar investimentos e de pagar seus juros.⁵⁶⁸

Na zona do euro, entretanto, a situação é diferente. Na iminência de situações gravíssimas como a impossibilidade da Grécia de pagar suas dívidas, os demais países da zona do euro discutem, demoram, e demonstram dúvidas quanto ao fornecimento de imediata ajuda e resgate. Situação que gera profunda desconfiança dos credores e do mercado em âmbito internacional.⁵⁶⁹ A Grécia representa apenas 2% da economia europeia, o mesmo, por exemplo, que o Estado de Maryland frente aos Estados Unidos.⁵⁷⁰ Porém, ninguém colocaria em dúvida o futuro do dólar se o Estado de Maryland corresse o risco de quebrar. A existência de uma autoridade centralizada, única, mudaria o cenário da economia europeia. Nesse sentido, um Estado europeu federal poderia garantir a continuidade do euro e proporcionar o fortalecimento da economia europeia:

A moeda única apenas é viável se lançarmos as bases de uma União Federal, apoiada em um Governo europeu que determine a

⁵⁶⁸ COHN-BENDIT, Daniel; VERHOFSTADT, Guy. *Op. Cit.*, p. 34.

⁵⁶⁹ Ibidem, p. 36.

⁵⁷⁰ Pelos dados de 2011, os EUA tiveram 14.958.600 milhões de dólares de PIB, e o Estado de Maryland contribuiu com 301.100 milhões. Fonte: US Government Revenue. Disponível em: <http://www.usgovernmentrevenue.com/compare_state_revenue_2011dZ0a>. Acesso em: 22 dez. 2012.

política econômica, orçamentária e fiscal, e que possa impor regras a todos os Estados-membros da zona do euro.⁵⁷¹

A unificação da política econômica e financeira dos países membros da União Europeia representaria, na prática, um caminho sem volta à federalização, notadamente, em âmbito civil. Restariam aspectos burocráticos como um passaporte comum, e a unificação militar e de segurança, também já em contínua evolução desde o Tratado de Lisboa, com o fim da estrutura de pilares. A federalização da União Europeia, todavia, exigiria algumas reformas no seu modelo institucional e, principalmente, no seu aspecto democrático.

Um governo europeu federal forte e centralizado não se sustentaria no atual modelo institucional europeu no qual a instituição mais influente e decisiva é o Conselho Europeu, órgão, como já visto, desprovido de representação direta popular. A União Europeia apenas sobreviveria com um governo federal se fosse legitimado por “uma autêntica democracia europeia mediante o reforço do controle e das instituições parlamentares, e a participação do cidadão”.⁵⁷² É de se concluir, portanto, que uma possível federação europeia não se iniciará por iniciativa dos Estados-membros, muito menos do Conselho Europeu, mas tão somente dos próprios cidadãos europeus, com auxílio do Parlamento Europeu e por meio do voto em partidos políticos e representantes que carreguem essa bandeira.

A crise do euro deixou claro que os próprios Estados-membros não conseguem controlar, impor disciplina e solidariedade uns aos outros. Regras orçamentárias e de austeridade hoje impostas à Grécia e à Espanha já foram outrora descumpridas por França e Alemanha,⁵⁷³ países que hoje saem na frente em defesa do euro, por meio do Conselho Europeu, mas que não inspiram confiança ao afirmarem que estão defendendo, acima de seus próprios, interesses efetivamente europeus. Apenas instituições supranacionais, realmente independentes dos

⁵⁷¹ “La moneda única solo es viable si sentamos las bases de una Unión Federal, apoyada en un Gobierno europeo que determine la política económica, presupuestaria y fiscal, y que pueda imponer reglas a todos los Estados miembros de la zona del euro.” COHN-BENDIT, Daniel; VERHOFSTADT, Guy. *Op. Cit.*, p. 34.

⁵⁷² “una autêntica democracia europeia mediante el refuerzo del control y de las instituciones parlamentarias, y la participación del ciudadano.” *Ibidem*, p. 34.

⁵⁷³ Em 24 de novembro de 2003, o Conselho Europeu, sob a presidência italiana, salvou a França e a Alemanha das sanções que lhes deveriam ter sido impostas pela Comissão Europeia, por excessivo déficit orçamentário em suas contas nacionais. In: LETTA, Enrico; CARACCILO, Lucio. *Op. Cit.*, p. 40.

governos dos países membros, teriam em tese condições de impor políticas econômico-financeiras, por igual, a todos. Responsabilidade que ficaria a cargo da Comissão Europeia e do Banco Central Europeu, sempre sob supervisão do Parlamento Europeu.⁵⁷⁴

Uma União Europeia Federal, portanto, necessitaria de uma Comissão Europeia com seu presidente eleito pelo povo ou indicado pelo Parlamento Europeu, atuando como um poder executivo, um efetivo governo europeu independente. No âmbito legislativo, o Parlamento Europeu, com plena iniciativa legislativa, funcionaria dentro de um sistema bicameral, conjuntamente com uma câmara alta que sucederia o Conselho e seria responsável pela representação dos Estados-membros. Para transformar-se em uma autêntica câmara alta, o Conselho deveria tornar-se supranacional e seguir a regra da maioria.⁵⁷⁵ Por fim, o poder judiciário ficaria a cargo do Tribunal de Justiça da União Europeia, o órgão talvez já mais próximo de uma configuração federativa. Nada impede, ainda, que o Conselho Europeu continue a existir como um órgão consultivo. As eleições para o Parlamento e para a Comissão necessariamente seriam em âmbito europeu, com partidos políticos europeus, e não mais nacionais.

A clara definição dos órgãos e suas respectivas competências trazida pela federalização concederia uma maior transparência no atual complexo sistema de competências da União Europeia e diminuiria o poder dos Estados-membros que “se deriva da falta de definição na atribuição de competências. Diferentemente do que ocorre nas federações, aqui não se sabe muito bem o que se pode fazer em cada nível político”.⁵⁷⁶

Ainda, a criação de uma federação europeia permitiria a transformação do recém-criado fundo de emergência em um verdadeiro Fundo Monetário Europeu, supranacional e sem possibilidade de vetos; e também a criação de um Tesouro Europeu que possa emitir eurobônus. Sua manutenção, evidentemente, deve se dar através de recursos financeiros próprios, entregues e pagos diretamente pelos

⁵⁷⁴ LETTA, Enrico; CARACCILO, Lucio. *Op. Cit.*, p. 37.

⁵⁷⁵ SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. *Op. Cit.*, p. 100.

⁵⁷⁶ “se deriva de la falta de definición en la asignación de competencias. A diferencia de lo que ocurre en las federaciones, aquí no se sabe muy bien qué se puede hacer en cada nivel político.”. *Ibidem*, p. 112.

cidadãos europeus.⁵⁷⁷ Por fim, a federação europeia também importaria em uma política externa e de defesa comum, com um exército unificado.⁵⁷⁸

A busca de soluções conjuntas para problemas comuns a todos os Estados-membros da União Europeia parece, de fato, conduzi-la ao caminho federativo. É o surgimento da consciência da necessidade de serem tomadas decisões conjuntas para a resolução de problemas comuns que caracteriza o processo dinâmico e constante de “federalização de uma comunidade política qualquer”, independentemente da quantidade de Estados participantes ou da classe de associação.⁵⁷⁹

A continuidade da União Europeia rumo a uma federação reduziria ou mesmo poria fim ao hoje verificado déficit democrático da União Europeia. Mesmo porque uma federação europeia, como já mencionada, apenas seria possível a partir da vontade e da ação popular, por meio de uma real constituição europeia aprovada por um referendo unificado, de âmbito europeu, e que ocorresse concomitantemente em todos os países membros.

A busca de uma Europa federal pressupõe o entendimento de que:

o núcleo da Europa não são as nações. A essência da Europa são os cidadãos. E a prioridade da política europeia não pode ser aspirar aos interesses próprios dos Estados-membros nacionais. O objetivo final da política europeia deve ser assegurar os interesses europeus, os interesses dos cidadãos e povos da Europa”.⁵⁸⁰

A criação da Federação Europeia, portanto, exige que a atual União Europeia dos Estados se transforme também na União Europeia dos cidadãos. A mudança desse paradigma permitirá à União a realização definitiva, e na sua plenitude, do princípio democrático.

⁵⁷⁷ COHN-BENDIT, Daniel; VERHOFSTADT, Guy. *Op. Cit.*, p. 43.

⁵⁷⁸ O alcance de uma política externa e um sistema de defesa unificados também foi defendido por Umberto Eco como a única alternativa para a Europa se afirmar como uma terceira potência mundial conjuntamente com os Estados Unidos e o Oriente (China, Japão e/ou Cingapura). In: ECO, Umberto. *An Uncertain Europe Between Rebirth and Decline*. In: LEVY, Daniel; PENSKY, Max; TORPEY, John. *Old Europe, New Europe, Core Europe*. London/New York: Verso, 2005, p. 14.

⁵⁷⁹ REVERBEL, C.E.D. *Op. Cit.*, p. 23.

⁵⁸⁰ “El núcleo de Europa no son las naciones. La esencia de Europa son los ciudadanos. Y la clave de la política europea no puede ser aspirar a los intereses propios de los Estados miembros nacionales. El objetivo final de la política europea debe ser asegurar los intereses europeos, los intereses de los ciudadanos y pueblos de Europa.” COHN-BENDIT, Daniel; VERHOFSTADT, Guy. *Op. Cit.*, p. 70.

CONCLUSÃO

O Parlamento Europeu reuniu-se em sessão plenária na sua sede em Estrasburgo, no dia 12 de setembro de 2012, para ouvir o “Discurso sobre o estado da União de 2012”, proferido pelo Presidente da Comissão Europeia José Manuel Durão Barroso. Ao dirigir-se ao Parlamento, Barroso dirigia-se também ao povo europeu, representado ali pela única instituição europeia eleita através de sufrágio universal e direto. Em um dos pontos mais importantes do discurso é afirmado que a União Europeia vive um momento de crise. Não somente, porém, uma crise financeira e econômica, a mais amplamente divulgada, mas também, uma crise política, uma crise de confiança, de credibilidade. Entretanto, não é possível pensar em soluções para essas crises sem pensar no próprio futuro da União Europeia.⁵⁸¹

Os problemas estruturais enfrentados pelo euro colocam em risco o estilo de vida europeu e deixam os cidadãos frustrados e ansiosos.⁵⁸² Todavia, o aspecto mais preocupante que emerge dessa atual situação crítica é, sem dúvida, a crescente desconfiança e o descrédito do povo europeu em relação à própria União Europeia e à sua continuidade. Já não são poucos, e seguem proliferando, os discursos políticos nacionalistas, separatistas, a favor de maior poder para os Estados e contra a integridade da União.⁵⁸³

Entre as razões do descrédito e da desconfiança da população em relação à União Europeia, assume papel central, a questão do seu déficit democrático. O povo europeu encontra-se distante e exerce pouca influência nas decisões e nos rumos políticos e econômicos mais importantes tomados pela União, sempre definidos em cimeiras europeias, longe do Parlamento Europeu, da Comissão Europeia e, mais

⁵⁸¹ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Discurso sobre o estado da União de 2012*. Proferido pelo Presidente da Comissão Europeia José Manuel Durão Barroso durante sessão plenária do Parlamento Europeu em Estrasburgo no dia 12 de setembro de 2012, p. 2. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_pt.htm?locale=en> Acesso em: 15 jan. 2013.

⁵⁸² Ibidem, p. 2.

⁵⁸³ O último governante a engrossar o coro dos eurocéticos foi o Primeiro Ministro inglês, o conservador David Cameron, que afirmou ser a favor da realização de um referendo em 2015 sobre a permanência ou não do Reino Unido na União Europeia. In: Cameron é favorável a referendo sobre saída do Reino Unido da UE. *O Estado de São Paulo*, 23/1/13. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia%20internacional,cameron-e-favoravel-a-referendo-sobre-saida-do-reino-unido-da-ue,141563,0.htm>> Acesso em: 28 jan. 2013

ainda, do cidadão europeu. A deficiente participação popular leva à desconfiança, e o posterior descumprimento das decisões tomadas nas cimeiras pelos próprios governantes nacionais que as acordaram leva ao descrédito. “Se os intervenientes políticos da Europa não seguem as regras e as decisões que eles próprios tomaram, como podem convencer outros que estão determinados a resolver essa crise em conjunto?”⁵⁸⁴

As decisões quanto ao rumo da União, portanto, devem ser tomadas por suas instituições supranacionais, notadamente, Comissão, Parlamento, e Conselho, longe das cimeiras e dos órgãos de natureza intergovernamental, como o Conselho Europeu, que se encontra impregnado mais pelos interesses nacionais de cada governante do que pelos interesses da União e dos seus cidadãos como um todo. O método comunitário supranacional deve prevalecer sobre o método intergovernamental do consenso.

A União Europeia necessita de mais transparência e participação popular, necessita de mais democracia. Mesmo a solução para a crise económico-financeira, consistente no aprofundamento da união económica e monetária por meio da indispensável união bancária e orçamentária, é impossível de ser alcançada sem a ampliação da união política e do fortalecimento da democracia europeia.⁵⁸⁵ Decisões económicas e políticas dessa magnitude apenas encontrarão legitimidade e apoio popular se tomadas por um efetivo governo europeu, eleito para tanto, e não pelos presidentes ou primeiros ministros dos Estados-membros, eleitos para governar seus respectivos países, e não a União. É preciso que se desenvolva um espaço público europeu no qual as questões europeias sejam discutidas e debatidas de um ponto de vista europeu, e não mais insistir na tentativa de resolver problemas europeus apenas com soluções nacionais.⁵⁸⁶

O fortalecimento da democracia europeia e a consequente redução do seu déficit democrático envolve, necessariamente, o reforço do papel do Parlamento Europeu nas suas três principais funções: representativa, legislativa, e de controle.

⁵⁸⁴ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Discurso sobre o estado da União de 2012*. Op. Cit., p. 2.

⁵⁸⁵ Ibidem, p. 2.

⁵⁸⁶ Ibidem, p. 10.

O Parlamento, única instituição eleita diretamente pelo povo europeu, e órgão, por excelência, representante da vontade e da soberania popular, deve assumir verdadeira expressão transnacional, pan-europeia, e tornar-se uma arena das discussões europeias, um efetivo espaço público europeu desvinculado dos debates exclusivamente nacionais. Para tanto, as eleições para o Parlamento Europeu devem ser unificadas e os partidos políticos europeus reforçados pela adoção de um estatuto eleitoral europeu com a uniformização do sistema eleitoral, com vistas à criação de um espaço público genuinamente europeu.

Com relação à função legislativa, além da ampliação de sua competência normativa para todos os assuntos da União, sem exceções, é indispensável dotar o Parlamento Europeu do pleno poder de iniciativa, necessário para que possa atuar como verdadeiro *agenda-setter* da União Europeia, com poder para definir as prioridades normativas da União e o momento oportuno para sua realização. A participação popular na União por meio do Parlamento também pode ser fomentada com a ampliação da participação direta da sociedade civil nas suas Comissões e audiências públicas.

O Parlamento Europeu, ainda, precisa ter reforçado o seu poder de controle sobre os demais órgãos e instituições da União, como a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu, e mesmo sobre o Conselho Europeu, com a ampliação dos seus poderes de inquérito e a possibilidade de eleição do Presidente da Comissão Europeia. A presença mais marcante do Parlamento Europeu no controle dos demais órgãos da União concede maior transparência ao processo decisório e amplia o envolvimento dos cidadãos na definição da agenda política da União, além de possibilitar e fazer surgir a necessária responsabilidade política dos seus dirigentes perante os cidadãos europeus.

As mudanças acima indicadas, necessárias ao fortalecimento do Parlamento Europeu e da democracia europeia, são de possível implementação dentro da atual sistemática dos tratados constitutivos da União, por meio de pequenas e pontuais alterações. Todavia, um efetivo aprofundamento da União conjugado com um real fortalecimento democrático talvez seja apenas possível com uma reformulação completa da União, transformando-a em uma verdadeira Federação de Estados-nação.

A União Europeia, exemplo único no mundo de organização de Estados soberanos com características supranacionais, obteve sucesso em manter a paz,⁵⁸⁷ em gerar riqueza e em suprimir as fronteiras entre seus membros. Conquistas alcançadas, até o momento, por meio da adoção de tratados internacionais, gestados em cimeiras europeias. Esse processo de integração, iniciado na década de 1950, evoluiu de maneira rápida e constante. A dinâmica de integração adquiriu força própria e alcançou um nível tão profundo com a unificação econômica e monetária que não permite mais paralisia ou retrocesso, sob pena de colocar em risco não apenas a União, mas, uma vez fracassada essa, a própria integridade econômica e social dos seus Estados-membros. Assim, a solução da crise econômica e a sobrevivência do euro exigem um ainda maior aprofundamento da integração, não apenas econômico e financeiro, mas principalmente político, e com ampla participação popular.

No momento em que se encontra, sem poder retroceder e diante da necessidade de avançar mais, a União Europeia precisa evoluir, prosseguir no caminho federativo. Conforme afirmou Barroso, “não tenhamos medo das palavras: precisamos de avançar no sentido de uma federação de Estados-Nação. É disto que precisamos. É esse o nosso horizonte político.”⁵⁸⁸ Não se pode pretender, porém, a criação de um superestado, mas de uma federação democrática de Estados com partilha de soberania, capaz de enfrentar e resolver os problemas comuns e na qual cada país e cada cidadão tenham mais condições e possibilidades para definir e controlar o seu próprio destino.⁵⁸⁹

Não há dúvida, contudo, que uma federação europeia de Estados-Nação demanda um novo tratado. Porém não um tratado sucessivo a todos os anteriormente assinados, mas sim um tratado construído e aprovado não apenas pelos Estados, mas também, e principalmente, pelo povo europeu:

⁵⁸⁷ A União Europeia recebeu o Prêmio Nobel da Paz de 2012 em razão de ter contribuído, assim como as organizações que a antecederam, por mais de seis décadas, com o avanço da paz, da reconciliação, da democracia, e dos direitos humanos na Europa. In: The Nobel Peace Prize 2012 - Press Release. *Nobelprize.org*. 12/10/2012. Disponível em: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/press.html. Acesso em: 28 jan.2013.

⁵⁸⁸ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Discurso sobre o estado da União de 2012*. Op. Cit., p.

12.
⁵⁸⁹ Ibidem, p.12

Já não estamos no tempo em que a integração europeia era feita por consentimento implícito de seus cidadãos. A Europa não pode ser tecnocrática, nem burocrática nem mesmo diplomática. A Europa tem de ser cada vez mais democrática. O papel do Parlamento Europeu é essencial. É por esta razão que as eleições europeias de 2014 podem ser tão decisivas.⁵⁹⁰

Cabe principalmente ao Parlamento Europeu, órgão máximo de representação do povo da Europa, a condução da União rumo a uma federação democrática de Estados, criada pela vontade do povo europeu, e não apenas pelas cimeiras dos líderes dos Estados-membros, que antes de tudo, visam manter seus Estados nacionais e o exercício de seus poderes soberanos. A Comissão Europeia, diante de sua característica eminentemente supranacional, também é fundamental para o alcance desse objetivo. O processo de unificação europeu, “desde o início operado à parte da vontade da população, acha-se hoje em um impasse, porque não pode prosseguir sem que a modalidade administrativa até agora usual seja substituída por uma participação mais forte da população.”⁵⁹¹

A atual necessidade de reduzir o déficit democrático e tornar o cidadão mais próximo e participativo na condução dos rumos da União Europeia, no sentido de garantir a sua própria continuidade, demonstra que qualquer integração regional de países vizinhos que pretenda avançar para além do aspecto econômico e de mercado deve preocupar-se em criar e manter fortalecidos órgãos, notadamente parlamentos supranacionais e instrumentos democráticos que garantam, de forma efetiva, a participação e a expressão da vontade popular nos rumos do bloco criado.

Na União Europeia, o fortalecimento do Parlamento Europeu, seja pelo avanço das suas atribuições e funções, seja pelo incremento da participação e da confiança popular, viabilizará a redução do déficit democrático, a realização plena do princípio da democracia prevista no preâmbulo do Tratado instituidor da União, e a sua condução ao novo rumo da federalização. Para que, enfim, a Europa dos Estados seja também a Europa das pessoas.⁵⁹²

⁵⁹⁰ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Discurso sobre o estado da União de 2012*, Op. Cit., p.13.

⁵⁹¹ HABERMAS, 2012, p. 138.

⁵⁹² SARAMAGO, José. *Que Europa queremos?* Conferência proferida em 1999. Publicada pela Fundação Saramago, 2011. Disponível em: <<http://cuaderno.josesaramago.org/152433.html>> Acesso em: 20 jul. 2012.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros físicos e eletrônicos:

- AGAMBEN, Giorgio. *La Comunità Che Viene*. Torino: Bollati Boringhieri, 2001. 93p.
- _____. *Mezzi Senza Fine: Note sulla politica*. Torino: Bollati Boringhieri, 1996. 110p.
- AGAMBEN, Giorgio. et al. *In Che Stato é la Democrazia?* Roma: Nottetempo, 2010. 192p.
- ALVES, Cleber F; SALLES, Sérgio de S. (org.). *Justiça, Processo e Direitos Humanos: Coletânea de Estudos Multidisciplinares*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 242p.
- BAUMAN, Zygmunt. *Europa: Uma aventura inacabada*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006. 150p.
- BIN, Roberto; PITRUZZELLA, Giovanni. *Diritto Pubblico*. 8ª edizione. Torino: G. Giappichelli Editore, 2010. 527p.
- BOBBIO, Norberto. *Os Intelectuais e o Poder: Dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea*. 1ª edição. São Paulo: Editora da UNESP, 1997, 187p.
- _____. *Direito e Poder*. São Paulo: Editora UNESP, 2008, 299p.
- _____. *Quale Democrazia?* Brescia: Editrice Morcelliana, 2009a, 95p.
- _____. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2005, 101p.
- _____. *Il futuro della democrazia*. 6ª edição. Torino: Einaudi, 1995, 220p.
- _____. *Qual Socialismo? Discussão de uma alternativa*. 4ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2001, 111p.
- _____. *Stato, governo, società*. 7ª edizione. Torino: Einaudi, 2009b. 165p.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política, Vol.1*. 13ª edição. Brasília: Editora UnB, 2007a, 666p.
- _____. *Dicionário de Política, Vol.2*. 13ª edição. Brasília: Editora UnB, 2007b, 656p.

- BODIN, Jean. *Os Seis Livros da República: Livro Primeiro*. 1ª edição. São Paulo: Ícone Editora, 2011, 328p.
- BÖHLKE, Marcelo. *Integração regional e autonomia do seu ordenamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2003, 263p.
- BRONZINI, Giuseppe. (a cura di). *Le Prospettive del Welfare in Europe*. Prima edizione e-book. Roma: Viella libreria editrice, 2011, 141p.
- BROOKS, Clem; MANZA, Jeff. *Why Welfare States Persist: The importance of Public opinion in Democracies*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007. e-Book. 195p.
- BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica: Um estudo da ordem na política mundial*. 1ª edição. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002, 361p.
- BUSSI, Mário. La Lezione di un Classico. In: BOBBIO, Norberto. *Quale Democrazia?* Brescia: Editrice Morcelliana, 2009a, 95p.
- CAMPOS, João Mota de. *Direito Comunitário*, 7ª edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995, 870p.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição, 8ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003. 1522p.
- CARPENTIER, Jean; LEBRUN, François. *História da Europa*. Lisboa: Editorial Estampa, 1993, 551p.
- CASAMASSO, Marco A. L. *Gênese do Estado Moderno: Uma Perspectiva Não-Reducionista*. In: ALVES, Cleber F; SALLES, Sérgio de S. (org.). *Justiça, Processo e Direitos Humanos: Coletânea de Estudos Multidisciplinares*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, 242p.
- CHRYSSOCHOOU, Dimitris N. *Democracy in the European Union*. Paperback edition. London: I.B. Tauris, 2000, 280p.
- COHN-BENDIT, Daniel; VERHOFSTADT, Guy. *Por Europa!* Madrid: Biblioteca Nueva, 2012, 161p.
- COLL, Ferran R. *Las Democracias: Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar*. Barcelona: Editorial Ariel, 1990, 258p.
- DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001, 230p.
- DELMAS-MARTY, Mireille. *Três Desafios para um Direito Mundial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. 205p.
- DERRIDA, Jacques. *El otro cabo. La democracia, para otro día*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 1992, 101p.
- DIZ, Jamile B. M. *A ampliação da União Européia e o futuro das relações firmadas com o Mercosul*. In: FERRAZ, Daniel Amin (Coord.). *Manual de Integração Regional: Relações União Européia e Mercosul*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, 827p.

- ECO, Umberto. *An Uncertain Europe Between Rebirth and Decline*. In: LEVY, Daniel; PENSKY, Max; TORPEY, John. *Old Europe, New Europe, Core Europe*. London/New York: Verso, 2005, 231p.
- ERIKSEN, Erik Oddvar; FOSSUM, John Erik (editors). *Rethinking Democracy and the European Union*. London: Routledge, 2012, 233p.
- FABBRINI, Sergio. (edit.). *Democracy and Federalism in the European Union and The United States: Exploring Post-national Governance*. Edition published in the Taylor and Francis e-Library, 2004. 5380pos.
- FERRAZ, Daniel Amin (Coord.). *Manual de Integração Regional: Relações União Européia e Mercosul*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, 827p.
- FERRAZ, Daniel Amin. *A nova ordem internacional, o Direito Internacional humanitário e os refugiados*. In: FERRAZ, Daniel A.; HAUSER, Denise. (Org.) *A Nova Ordem Mundial e os Conflitos Armados*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, 445p.
- FERRAZ, Daniel Amin; HAUSER, Denise (Coord.). *A Nova Ordem Mundial e os Conflitos Armados*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, 445p.
- FURLAN, Fernando de Magalhães. *Supranacionalidade nas Associações de Estados: Repensando a soberania*. Curitiba: Juruá Editora, 2008, 323p.
- GIORGI, Liana; HOMEYER, Ingmar Von; PARSONS, Wayne. (edit.) *Democracy in the European Union*. Edition published in the Taylor and Francis e-library, 2006. 6188pos.
- GOODE, Luke. *Jürgen Habermas: Democracy and the Public Sphere*. London: Pluto Press, 2005. 165p.
- GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito Comunitário*. 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2008, 638p.
- HABERMAS, Jürgen. *Questa Europa è in Crisi*. Roma-Bari: Editori Laterza, 2011, 98p.
- _____. *Ay Europa! Pequeños escritos políticos*. Madrid: Editorial Trotta, 2009. 188p.
- _____. *Era das Transições*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003. 220p.
- _____. *O Ocidente Dividido*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2006. 205p.
- _____. *Diagnósticos do Tempo*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2005. 180p.
- _____. *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*. Cambridge: The MIT Press, 2000. 300p.
- _____. *Sobre a Constituição da Europa*. São Paulo: Editora Unesp, 2012. 159p.

- HABERMAS, Jürgen; DERRIDA, Jacques. *February 15, or, What Binds Europeans Together: Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in Core Europe*. In: LEVY, Daniel; PENSKY, Max; TORPEY, John. *Old Europe, New Europe, Core Europe*. London/New York: Verso, 2005, 231p.
- HELD, David. *Models of Democracy*. 3ª edition. Stanford: Stanford University Press, 2006. 338p.
- _____. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Stanford University Press, 1995. 324p.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e civil*. 2ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2008, 519p.
- HOBBSAWM, Eric J. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2ª ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2012, 598p.
- _____. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. 5ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, 181p.
- HOOGE, Liesbet; MARKS, Gary. *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2001, ISBN 0-7425-1020-4, Kindle Edition, 3578pos.
- HOSKINS, Catherine; NEWMAN, Michael (editors). *Democratizing the European Union: Issues for the Twenty-First Century*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2007, 212p.
- HUBER, Evelyne; STEPHENS, John D. *Development and Crises of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: The University of Chicago Press, 2001. e-Book. 5871pos.
- JAEGER JR, Augusto. *Temas de Direito da integração e Comunitário*. São Paulo: LTr, 2002. 262p.
- JOLLY, Mette E. *The European Union and the People*. Oxford: Oxford University Press, 2007. Kindle Edition, 3217pos.
- JUDGE, David; EARNSHAW, David. *The European Parliament*. New York: Palgrave MacMillan, 2003. 395p.
- KAMMEL, Arnold. *The Democratic Deficit of the European Union*. Saarbrücken: 2010. 89p.
- KANT, Immanuel. *A Paz Perpétua*. Tradução de Artur Morão. Universidade Da Beira Interior, Covilhã: LusoSofia press, 2008. 53p.
- KELSEN, Hans. *A Democracia*. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000, 392p.
- KERBER, Gilberto. *MERCOSUL e a Supranacionalidade*. São Paulo: LTR, 2001, 157p.

- KERSTENETZKY, Célia L. *Estado do Bem-estar Social na Idade da Razão*. Rio de Janeiro: Campus, 2012. 320p.
- LAPALOMBARA, Joseph. *A Política no Interior das Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. 559p.
- LETTA, Enrico; CARACCILO, Lucio. *L'Europa é finita?* Torino: ADD Editore, 2010. 99p.
- LEVY, Daniel; PENSKY, Max; TORPEY, John (editors). *Old Europe, New Europe, Core Europe*. London/New York: Verso, 2005. 231p.
- LIMONGI, M. Isabel. *Hobbes*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002, edição para Kindle. 850pos.
- LLAMAZARES, Iván; REINARES, Fernando (Eds.). *Aspectos Políticos y Sociales de la Integración Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999, 316p.
- LUZÁRRAGA, Francisco Aldecoa. *La Integración Europea: Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II: Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*. Madrid: Editorial Tecnos, 2002, 870p.
- LUZÁRRAGA, Francisco Aldecoa; LLORENTE, Mercedes Guinea. *La Europa que Viene: El Tratado de Lisboa*. 2ª edição. Madrid: Marcial Pons, 2010, 417p.
- MAMMARELLA, Giuseppe. *Storia d'Europa: dal 1945 a oggi*. Nuova edizione aggiornata. Roma-Bari: Editore Laterza, 2006, 755p.
- MANENT, Pierre. *A Razão das Nações: Reflexões sobre a Democracia na Europa*. 1ª edição. Lisboa: Edições 70, 2008, 85p.
- MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 6ª edição. Madrid: Editorial Tecnos, 2010, 584p.
- MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *O Poder de Celebrar Tratados*. Porto Alegre: Fabris Editora, 1995. 624p.
- MILL, John Stuart. *Sobre a Liberdade*. Edição especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. 172p.
- _____. *Representative Government*. Kitchener: Batoche Books, 2001, 219p.
- NORRIS, Pippa. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 378p.
- OSSOLA, Carlo (a cura di). *Europa: Miti di Identità*. Venezia: Marsilio, 2001. 282p.
- PETSCHEN, Santiago. *La Constitución Europea: Una visión desde la perspectiva del poder*. 1ª edição. Colonia San Rafael: Plaza y Valdés, S.A. de C.V., 2005. ISBN-ebook: 84-935189-1-3. 174p.

- PINDER, John; USHERWOOD, Simon. *The European Union: A Very Short Introduction*. Updated new edition. New York: Oxford University Press, 2007, ISBN: 978-0-19-923397-7, Kindle Edition, 3240pos.
- PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998, 241p.
- REGINI, Marino. *Modelli di Capitalismo: Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*. Seconda edizione. Milano: Editori Laterza, 2003, 181p.
- REVERBEL, C.E.D. *O federalismo numa visão tridimensional do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. 141 p.
- ROUSSEAU, J. J. *Do Contrato Social*, 2ª ed., São Paulo: Martin Claret, 2000, 127p.
- SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. *El Déficit Democrático de la Unión Europea*. In: LLAMAZARES, Iván; REINARES, Fernando (Eds.). *Aspectos Políticos y Sociales de la Integración Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999. 316p.
- SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada, Vol. 1: O Debate Contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994a, 336p.
- _____. *A Teoria da Democracia Revisitada, Vol. 2: As Questões Clássicas*. São Paulo: Ática, 1994b, 351p.
- _____. *La Democrazia in Trenta Lezioni*. Edizione e-book. Roma: Mondadori, 2008. 86p.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Taylor & Francis e-Library, 2010. Master e-book ISBN: 0-203-85709-7, 225p.
- SIEDENTOP, Larry. *Democracy in Europe*. Penguin Books: Kindle Edition, 2011, 4460pos.
- STAAB, Andreas. *The European Union Explained*. Second Edition. Kindle Edition. Indiana: Indiana University Press, 2011, 3017pos.
- VARELLA, Marcelo D. *Direito Internacional Público*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, 478p.
- WARLEIGH, Alex. *Democracy in the European Union*. 1ª edição. Londres: SAGE Publications, 2003, 155p.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. *A Crucificação e a Democracia*. São Paulo: Saraiva, 2011. 155p.
- ZWEIFEL, Thomas D. *Democratic Deficit? Institutions and Regulations in the European Union, Switzerland and the United States*. Lanham: Lexington Books, 2002, 174p.

Artigos de Periódicos Científicos:

- ADENAUER, Konrad. *Konrad Adenauer and the European Integration*. Disponível em: <http://www.kas.de/upload/ACDP/GB_Katalog_KA.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2012.
- CANOTILHO, José J. Gomes. *A Constituição Europeia entre o Programa e a Norma*. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/canotilhon.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2012.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 35. São Paulo, 1995. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n35/a04n35.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2012.
- FIORI, José L. *Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Texto Disponível em: <www.iea.usp.br/artigos>. Acesso em: 27 out. 2012.
- FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 44, Number 3, p.
- GRANT, Charles. The EU in 2027. *Prospect Magazine*. 29.4.2007. Disponível em: <<http://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/theeuin2027/>>. Acesso em: 6 ago.2012.
- HIX, Simon. Elections, Parties and Institutional Design: A Comparative Perspective on European Union Democracy. *West European Politics*, 21(3), 1997.
- LEONARD, Mark. Four Scenarios For The Reinvention of Europe. *European Council on foreign Relations*. ECFR/43, november 2011, Disponível em: <www.ecfr.eu>. Acesso em: 22 ago.2012.
- LIMONGI, D. B.; PEREIRA, D. M. P. D.; BORGES, D. N. Breve Estudo sobre a estrutura constitucional alemã, o federalismo no país e sua última reforma. *Direito, Estado e Sociedade*. Nº 39, jul/dez 2011, p. 52 a 81.
- LOUREIRO, André O. F.; SULIANO, Daniel C. *As principais linhas de pobreza utilizadas no Brasil*. Nota Técnica nº 38 do Governo do Estado do Ceará. Agosto de 2009. Disponível em:<http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/notas_tecnicas/NT_38.pdf>. Acesso em: 28 nov.2012.
- MITCHELL, Jennifer. *The European Union's "Democratic Deficit": Bridging the Gap between Citizens and EU Institutions*. New York: Open Society Institute, 2009. Disponível em: <<http://www.soros.org/sites/default/files/eu-democratic-deficit-20050310.pdf>> Acesso em: 20 jul. 2012.

MONTORBIO, Manuel. Metamorfosis y segundo rapto de Europa. *Claves de razón práctica*. Nº 196, outubro/2009.

MORAVCSIK, Andrew. The Myth of Europe's Democratic Deficit. *Intereconomics: Journal of European Public Policy*. November-December 2008.

RIHACKOVA, Vera. Making the European Commission more accountable? Enhancing input legitimacy and its possible impact. *Europeum Institute for European Policy*. 19.06.2007. Disponível em: <<http://www.europeum.org/en/eu-politics-and-institutions/107-analyses-articles-comments/1429-making-the-european-commission-more-accountable-enhancing-input-legitimacy-and-its-possible-impact>> Acesso em: 6 jul.

2012.

Artigos de Periódicos Jornalísticos:

An ever-deeper democratic deficit: The level of further integration necessary to deal with euro crises Will be hard to square with the increasing cantankerousness of Europe's voters. *The Economist*. 26.05.12. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/21555927>> Acesso em: 9 jul. 2012.

Blueprint for EU army to be agreed. *The Telegraph*. 18 Feb 2009. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/4689736/Blueprint-for-EU-army-to-be-agreed.html>> Acesso em: 7 jul. 2012.

Cameron é favorável a referendo sobre saída do Reino Unido da UE. O *Estado de São Paulo*, 23.01.13. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia%20internacional,ca-meron-e-favoravel-a-referendo-sobre-saida-do-reino-unido-da-ue,141563,0.htm>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

Cresson: The 'careless' commissioner. *BBC NEWS*. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/255053.stm>> Acesso em: 9.8.12.

Edith Cresson charged with fraud. *The Guardian*. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2003/mar/26/eu.france>> Acesso em: 9 ago. 2012.

Europe's New Military Aspirations. *The New York Times*. Opinion. June 5, 1999. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1999/06/05/opinion/europe-s-new-military-aspirations.html?scp=5&sq=european&st=nyt>> Acesso em: 7 ago. 2012.

Eurocéticos se destacam nas eleições do Parlamento Europeu. *Portal Terra*. Publicado em 04.09.2009. Disponível em:

<<http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI3805266-EI8142,00-Euroceticos+se+destacam+nas+eleicoes+do+Parlamento+Europeu.html>>. Acesso em: 23 ago. 2012

FERREIRA, Diana. Acordo de Schengen: O documento que eliminou fronteiras. *Jornalismo Porto Net*. Porto: publicado em 3/5/11. Disponível em: <http://jpn.c2com.up.pt/2011/05/03/>acordo_de_schengen_o_documento_que_eliminou_fronteras_.html>. Acesso em: 9 jul.2012.

França vota contra Constituição europeia. *DW*. 29/5/2005. Disponível em: <<http://www.dw.de/dw/article/0,,1599198,00.html>> Acesso em: 18 jul. 2012

França Rejeita Constituição e UE enfrenta crise. *Reuters*. 29.05.2005. Disponível em:< <http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI540608-EI311,00-Franca+rejeita+Constituicao+e+UE+enfrenta+crise.html>> Acesso em: 18 jul. 2012.

FREYED, A.M. New EU 'Army' on the Ground in Somalia and Afghanistan. *Infowars.com*. 24.05.12. Disponível em:< <http://www.infowars.com/new-eu-army-on-the-ground-in-somalia-and-afghanistan/>> Acesso em: 7 ago. 2012.

GUALTIERI, Roberto. *La Sfida Democratica Dell'Unione Europea*. Publicado em 12 out. 11. Disponível em:< <http://gualtieri.italianieuropei.it/2011/10/la-sfida-democratica-dellunione-europea/>> Acesso em: 20 jul.2012.

HABERMAS, Jürgen. Vamos tornar a Europa mais democrática! *Le Monde*. Tradução de Lana Lim. Publicado no Portal UOL em 26.10.2011.

Nel 2013 un referendum sull'euro l'Europa ha fallito, milioni con noi. *La Repubblica.it*. Publicado em 15 ago. 2012. Disponível em: <<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2012/08/15/nel-2013-un-referendum-sulleuro-leuropa-ha.html>> Acesso em: 21 ago. 2012.

Pressure rises for Santer. *BBC NEWS*. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/253367.stm>> Acesso em: 9 ago. 2012.

ROBERT, Anne-Cécile. De la rébellion à la reconstruction: En distant “non” au traité constitutionnel, la majorité des Français ont aussi dit “oui” à des changements profonds, dans leur pays comme à l'échelle de toute l'Europe. Voici de premières pistes pour les débats à venir. *Le Monde Diplomatique*, juin 2005. Disponível em: <<http://www.monde-diplomatique.fr/2005/06/ROBERT/>12288>>. Acesso em: 18 jul. 2012.

SARAMAGO, José. *Que Europa queremos?* Conferência proferida em 1999. Publicada pela Fundação Saramago, 2011. Disponível em: <<http://cuaderno.josesaramago.org/152433.html>> Acesso em: 20 jul. 2012.

SEN, Amartya. It isn't just the euro. Europe's democracy itself is at stake. *The Guardian*. 22 June 2011. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jun/22/euro-europes-democracy-rating-agencies>> Acesso em: 7 jul. 2012.

The Nobel Peace Prize 2012 - Press Release. *Nobelprize.org*. 12/10/12. Disponível em: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/press.html> Acesso em: 28 jan. 2013.

Teses e Dissertações:

VASCONCELLOS, Ricardo Rocha de. *O Poder das Organizações Internacionais*. 2005. 225 f. Tese (Doutorado) apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

Legislação e Documentos:

CENTRE VIRTUEL DE LA CONNAISSANCE SUR L'EUROPE. *Members of the High Authority of the European Coal and Steel Community (ECSC)*. Disponível em: <<http://www.cvce.eu/viewer/-/content/dc703b1e-de8e-4dd9-afeb-cb0c1fdf31de/en>> Acesso em: 4 jul. 2012.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2011*. p. 16. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf>> Acesso em: 24 out. 2012.

DUUF, Andrew (Rel.). *Exposição de motivos da Reforma Eleitoral do Parlamento Europeu*. Segundo Projeto de Relatório sobre a proposta de modificação do Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direto, de 20 de setembro de 1976. (2009/2134(INI)). Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+REPORT+A720110176+0+DOC+XML+V0//PT>> Acesso em: 10 jul. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf> Acesso em: 2 nov. 2012.

_____. Document S/1507, de 26 de junho de 1950.

SCHUMAN. Robert. *The Schuman Declaration*. Disponível em: <<http://europa.eu/about-eu/basic->

information/symbols/europeday/schuman -declaration/index_en.htm.>
Acesso em: 4 jul. 2012.

UNIÃO EUROPEIA. The President of the European Council. *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*. Report by President of The European Council Herman Van Rompuy. Brussels, 26 June 2012. Disponível em: <http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/documents/131201_en.pdf> Acesso em: 6 ago. 2012.

_____. The European Council. *Declaration on Democracy*. Conclusions of the Sessions of the European Council Copenhagen, 7 and 8 April 1978. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/1440/1/Copenhagen_1978.pdf> Acesso em: 7 ago. 2012.

_____. Conselho Europeu. Declaração de Laeken sobre o futuro da União Europeia. Anexo I das Conclusões da Presidência do Conselho Europeu reunido em Laeken em 14 e 15 de dezembro de 2001. SN 273/01 de 15/12/2001.

_____. Parlamento Europeu. Resolução do Parlamento Europeu sobre o processo constitucional e o futuro da União (2001/2180(INI)), de 29 de novembro de 2001. Publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias nº C 155/E, de 27/6/2002.

_____. Tratado da União Europeia. Publicado no Jornal Oficial da União Europeia nº C 83, de 30/3/2010.

_____. Tratado que Institui a Comunidade Europeia do Carvão do Carvão e do Aço (Assinado em Paris a 18 de abril de 1951) – Artigo 14º - versão em português. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES_1951_CEEA_1_PT_0001.tif. Acesso em: 05.07.12.

_____. Tratado que Institui a Comunidade Econômica Europeia. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11957E/tif/TRAITES_1957_CEE_1_EN_0001.tif> Acesso em: 6 jul. 2012.

_____. Tratado que Institui a Comunidade Europeia da Energia Atômica. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11957K/tif/TRAITES_1957_EURATOM_1_PT_0001.tif> Acesso em: 6 jul. 2012.

_____. Decisão 76/787/CECA, CEE, Euratom do Conselho. Jornal Oficial da União Europeia. L 278 de 8/10/1976.

_____. Ato Único Europeu. Jornal Oficial da União Europeia nº L 169 de 29 de Junho de 1987.

_____. Tratado de Amsterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados. Jornal Oficial das Comunidades Europeias nº C 340 de 10 de novembro de 1997. Disponível em: <<http://eur->

lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11997D/tif/JOC_1997_340_1_PT_0005.pdf.> Acesso em: 9 jul. 2012.

_____. Versão Compilada do Tratado que Institui a Comunidade Europeia – artigo 214º, nº 2. Jornal Oficial das Comunidades Europeias nº C 325, de 24.12.2002. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_PT.pdf> Acesso em: 9 jul. 2012.

_____. The Resignation of the European Commission – Research Paper 99/32, de 16 de março de 1999. Disponível em:

<<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp99/rp99-032.pdf>> Acesso em: 9 jul. 2012.

_____. Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. Jornal Oficial da União Europeia nº C 310, de 16 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:PT:HTML>> Acesso em: 10 jul. 2012.

_____. Declaração de Laeken sobre o futuro da União Europeia – Anexo I das Conclusões da Presidência no Conselho Europeu de Laeken. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2_pt.pdf> Acesso em: 10 jul. 2012.

_____. Síntese da Legislação da UE. Glossário. *Déficit Democrático*. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_pt.htm> Acesso em: 30 jul. 2012.

_____. European Commission. *Glossary*. Disponível em: http://ec.europa.eu/enlargement/glossary/terms/acquis_en.htm. Acesso em: 13 jul. 2012.

_____. Relatório sobre a proposta de modificação do Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal e direto, de 20 de setembro de 1976. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/basicinformation/decisionmaking/treaties/index_pt.htm> Acesso em: 25 maio 2012.

_____. Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direto (AEE), de 20 de setembro de 1976, instituído pela Decisão 76/787/CECA, CEE, Euratom, do Conselho, publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias nº L 278 de 8.10.1976, p. 1. Alterada pela Decisão 93/81/Euratom, CECA, CEE, publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias nº L 33 de 9.2.1993, p. 15. E pela Decisão 2002/772/CEE, Euratom do Conselho, publicada no Jornal Oficial da União Europeia nº L 283 de 21/10/2002.

_____. Decisão do Conselho 2002/772/CE, Euratom, de 21/10/2002. Jornal Oficial da União Europeia, nº L 283, de 21/10/2002.

-
- _____. Regulamento CE nº 2004/2003 do Parlamento e do Conselho, de 4/11/2003. Jornal Oficial da União Europeia, nº L 297, de 15/11/2003.
-
- _____. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Jornal Oficial da União Europeia nº C 83, de 30.3.2010. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:PT:PDF>> Acesso em: 26 maio 2012.
-
- _____. Tribunal de Justiça da União Europeia. Processo C-145/04 disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:281:0002:0002:PT:PDF>> Acesso em 26 maio 2012.
-
- _____. Decisão do Parlamento Europeu, de 28 de setembro de 2005, que aprova o Estatuto dos Deputados ao Parlamento Europeu (2005/684/CE, Euratom), Jornal Oficial da União Europeia, nº L 262, de 7/10/2005.
-
- _____. Resolução do Parlamento Europeu, de 11 de outubro de 2007, sobre a composição do Parlamento Europeu (2007/2169(INI)). Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+REPORT+A720100115+0+DOC+XML+V0//PT>> Acesso em: 11 jul. 2012.
-
- _____. Regimento Interno do Parlamento Europeu (RIPE). Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+RULESEP+20120110+ANN09+DOC+XML+V0//PT>> &navigationBar =YES. Acesso em: 26 maio 2012.
-
- _____. Regulamento (CE) nº 2004/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativo ao estatuto e financiamento dos partidos políticos a nível europeu. Jornal Oficial da União Europeia, nº L 297 de 15/11/2003.
-
- _____. Regulamento (CE) nº 1524/2007, de 18 de dezembro de 2007. Jornal Oficial da União Europeia nº L 343 de 27/12/2007.
-
- _____. Decisão de 19 de Abril de 1995 do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão sobre as formas de exercício do direito de inquérito do Parlamento Europeu. Jornal Oficial da União Europeia, nº L 113 de 19/5/1995.
-
- _____. Parlamento Europeu. *Poder Legislativo de Aprovação do Parlamento Europeu*. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/0087a559c8/Aprova%C3%A7%C3%A3o.html>>. Acesso em: 11 jul. 2012.
-
- _____. Parlamento Europeu. *Relatório sobre a proposta de modificação do Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal e direto, de 20 de setembro de 1976*. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do>>

?pubRef= //EP//TEXT+REPORT+A7-20120027+0+DOC+XML+V0//PT#title4.> Acesso em: 18 jul. 2012.

_____. Legislative Observatory of the European Parliament. *2009/2134(INI) – 2/2/2012 Comitee report tabled for plenary, single reading.* Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1188864&t=e&l=en>> Acesso em: 18 jul. 2012.

_____. Comissão Europeia. *Registo da Comitologia.* Disponível em: <<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=FAQ.FAQ&CLX=pt>>

_____. Decisão do Conselho que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão, de 28 de junho de 1999 (1999/468/CE). Jornal Oficial das Comunidades Europeias nº L 184, p. 23, de 17.7.99. Alterada pela Decisão do Conselho 2006/512/CE de 17/7/06. Jornal Oficial das Comunidades Europeias nº L 200, p. 11, de 22/7/06.

_____. Acordo Interinstitucional “Legislar melhor”. Publicado no Jornal Oficial da União Europeia nº C 321 de 31/12/2003.

_____. Acordo-quadro sobre as relações entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia. Publicado no Jornal Oficial da União Europeia nº L 304 de 20/11/2010.

_____. Declaração comum do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, de 13 de Junho de 2007, sobre as regras práticas do processo de co-decisão (artigo 251.º do Tratado CE). Publicado no JO C 145 de 30 jun. 2007.

_____. Tribunal de Justiça da União Europeia. C-432/04 - *Commission v Edith Cresson*, judgment of 11/7/2006. Disponível em: <http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/04c432_en.pdf> Acesso em: 9 ago. 2012.

_____. Parlamento Europeu. Committee on Constitutional Affairs. *Hearing: The perspectives for the Development of Political Parties at European Level.* Brussels – 26/11/11. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/854/854402/854402en.pdf> Acesso em: 2 ago. 2012.

_____. Proposta de Resolução do Parlamento Europeu sobre a aplicação do Regulamento (CE) nº 2004/2003 relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos a nível europeu (2010/2201(INI)), de 08.02.11. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/pr/840/840655/840655pt.pdf> Acesso em: 2 jul. 2012.

_____. *Meetings of the Heads of State or Government, Paris 9-10 december 1974.* Bull. EC 12-1974, points 1101 – 1106. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/1459/1/Paris_1974.pdf> Acesso em: 9 jul. 2012.

_____. Parlamento Europeu. *The single Currency and the European Parliament. Revised 17 April 1998*. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/euro/default_en.htm.> Acesso em: 23 dez.12.

_____. Parlamento Europeu. *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/default_en.htm. Acesso em: 23.12.12.

_____. Parlamento Europeu. *O Parlamento Europeu no Processo de Alargamento – Uma perspectiva geral*. Março de 2003. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/positionep/pdf/ep_role_pt.pdf.> Acesso em: 26 dez. 2012.

_____. Comissão Europeia. *Discurso sobre o estado da União de 2012*. Proferido pelo Presidente da Comissão Europeia José Manuel Durão Barroso durante sessão plenária do Parlamento Europeu em Estrasburgo no dia 12 de setembro de 2012. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_pt.htm?locale=en.> Acesso em: 15 jan. 2013.

_____. Tratado sobre a estabilidade, coordenação e governação na união económica e monetária. Feito em Bruxelas, a 2 de março de 2012. Disponível em: <http://european-council.europa.eu/media/639122/16_-_tscg_pt_12.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2013.

_____. Tratado que cria o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE). Feito em Bruxelas, a 2 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://european-council.europa.eu/media/582898/11-tesm2.pt12.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2013.